

SKRIPSI
PENGATURAN PEMUSATAN KEPEMILIKAN LEMBAGA PENYIARAN
TELEVISI SWASTA DALAM PENGGUNAAN FREKUENSI RADIO
MENURUT PASAL 18 (1) UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2002
TENTANG PENYIARAN

SKRIPSI
Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-syarat
Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh:
KUNTARI ANGRANI
NIM. 0810113305



KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2012

LEMBAR PERSETUJUAN

SKRIPSI

PENGATURAN PEMUSATAN KEPEMILIKAN LEMBAGA PENYIARAN

TELEVISI SWASTA DALAM PENGGUNAAN FREKUENSI RADIO

MENURUT PASAL 18 (1) UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2002

TENTANG PENYIARAN

Oleh:

KUNTARI ANGRANI

NIM. 0810113305

Disetujui Pada Tanggal Februari 2012

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Dr. Sihabudin. S.H.,M.H

Hanif Nur Widhiyanti, S.H., Mhum

NIP. 19591216 198503 1001

NIP.19780811 200212 2 001

Mengetahui Ketua Bagian Hukum Perdata,

SITI HAMIDAH, S.H., M.M.

NIP. 19660622 199002 2 001

LEMBAR PENGESAHAN

SKRIPSI

PENGATURAN PEMUSATAN KEPEMILIKAN LEMBAGA PENYIARAN

TELEVISI SWASTA DALAM PENGGUNAAN FREKUENSI RADIO

MENURUT PASAL 18 (1) UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2002

TENTANG PENYIARAN

Oleh:

KUNTARI ANGRANI

NIM. 0810113305

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal **Februari 2012**

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

Dr. Sihabudin. S.H., M.H
NIP. 19591216 198503 1001

Hanif Nur Widhiyanti, S.H., Mhum
NIP.19780811 200212 2 001

Ketua Majelis Penguji,

Ketua Bagian Hukum Perdata,

Imam Ismanu , S.H., M.S.
NIP. 195107271980021001

Siti Hamidah, S.H., M.M.
NIP.196606221990022001

Mengetahui

Dekan,

Dr. Sihabudin, S.H., M.H.
NIP. 195912161985031001

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT, karena hanya dengan nikmat dan karunia-Nya hingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Shalawat dan salam kepada Nabi Besar Muhammad SAW pemilik syafaat di Hari Akhir, sang pembawa kabar gembira dan sebaik baik suri tauladan bagi yang mengharap Rahmat dan Hidayah- Nya.

Selama proses penulisan skripsi ini begitu banyak bantuan dan dukungan yang diterima penulis dari berbagai pihak. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Bapak Dr. Sihabudin, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, sekaligus Dosen Pembimbing Utama yang telah memberikan bimbingan, nasehat, kesabaran dan perhatian selama ini.
2. Ibu Siti Hamidah, S.H., M.M. selaku Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang memberikan siraman intelektualitas yang luar biasa selama penulis menimba ilmu di Fakultas Hukum.
3. Ibu Hanif Nur Widhiyanti S.H., Mhum. Selaku Dosen Pembimbing Pendamping yang telah memberikan bimbingan secara sabar dan penuh perhatian dalam penulisan skripsi ini.
4. Kedua orang tua yang luar biasa, Bapak Kumintar dan Ibu Puji Rahayu yang telah bekerja keras, memberi kasih sayang dan doa tiada henti. Serta kedua adikku Novita Purnamasari dan Feliana Damai Yanti yang senantiasa menjaga Bapak dan Ibu.
5. Yan Anditya Kurniawan yang selama 6 tahun terakhir menjadi sahabat dalam menjalani segala kesukaran dan kebahagiaan.
6. Seluruh Pengajar dan staf di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, SMKN 3 Malang, SMPN 2 Malang dan SD Restu Ibu Malang

7. PT CIMB Niaga Tbk melalui Program CIMB Niaga Scholarship yang memberi Beasiswa Penuh sehingga penulis dapat berkuliah. Ibu Luh Nindiyawati dan Ibu Ulfa yang selama ini menjadi ibu asuh penulis. Serta teman-teman CIMB Niaga Scholarship khususnya Batch 3 Kak Febrian, Kak Reni, Saniy, Triyas, Fajar, Ryan dan Ajeng
8. Sahabat-sahabatku di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya khususnya Digna, Sita, Dila, Dini, Isti, Fairus dan Malinda. Terima kasih atas bantuan dan persahabatan selama ini.
9. Serta sahabat-sahabatku Herina, Rosalina, Eka, Trio, Dian, Cucu, Rey, Mungky dan Nia. Terima kasih banyak atas perhatian dan kasih sayangnya.
10. Teman2 Business Law Community (BLC), Forum Mahasiswa Studi Bahasa Inggris (FORMASI), BEM 2009-2010, Bruidschafft Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
11. Teman-teman *Joint Summer Program* Universitas Leipzig Jerman, Tim MCC Cyber Crime di Universitas Atmajaya Jakarta, teman-teman TOEIC Ambassador PT International Test Center di seluruh Indonesia.
12. Pihak-pihak yang telah banyak membantu secara langsung maupun tidak langsung, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhir kata penulis mohon maaf sebesar-besarnya atas segala kesalahan yang penulis buat baik selama berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang maupun selama penulisan skripsi ini. Semoga Allah mengampuni segala kesalahan dan menunjukkan jalan yang benar.

Malang, 29 Februari 2012

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
Lembar Persetujuan.....	i
Lembar Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel	viii
Abstraksi	ix

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
F. Sistematika Penulisan	12

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Swasta	14
1. Pengertian Penyiaran	14
2. Asas, Tujuan, Fungsi dan Arah Penyiaran	16
3. Lembaga Penyiaran	19
a) Sejarah Lembaga Penyiaran	19
b) Lembaga Penyiaran di Indonesia	21
1) Lembaga Penyiaran Publik	22
2) Lembaga Penyiaran Swasta	22
3) Lembaga Penyiaran Komunitas	23
4) Lembaga Penyiaran Berlangganan	23
c) Kepemilikan Lembaga Penyiaran	25
d) Izin Penyelenggaraan Penyiaran	28
B. Tinjauan Umum Tentang Frekuensi Radio	32
C. Tinjauan Hukum Persaingan Usaha	34
1. Pengertian Persaingan Usaha	35

2. Pengaturan Persaingan Usaha dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	37
--	----

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian.....	48
B. Pendekatan Penelitian.....	48
C. Jenis Dan Sumber Bahan Hukum	49
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	50
E. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	51
F. Definisi Konseptual.....	51

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Pengertian dibatasi dalam Pasal 18 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran	54
1. Analisis Pengertian Dibatasi dalam Pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran	54
2. Pengertian Dibatasi dalam Pasal 18 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-1/2003.....	64
3. Penafsiran Pengertian Dibatasi dalam Pasal 18 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran Menurut Lembaga Terkait	68
B. Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta dalam Penggunaan Frekuensi Radio	79
1. Kondisi Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta	79
2. Kondisi Penggunaan Frekuensi Radio.....	92
3. Analisis Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta dalam Penggunaan Frekuensi Radio	103
C. Analisis Pengaturan Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta Dalam Penggunaan Frekuensi Radio Menurut Pasal 18 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran.....	120
1. Analisis Filosofis Pengaturan kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta Dalam Penggunaan Frekuensi Radio Menurut Pasal 18 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tentang Penyiaran.....	120
2. Kendala Pengaturan Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta Dalam Penggunaan Frekuensi radio	126

BAB V

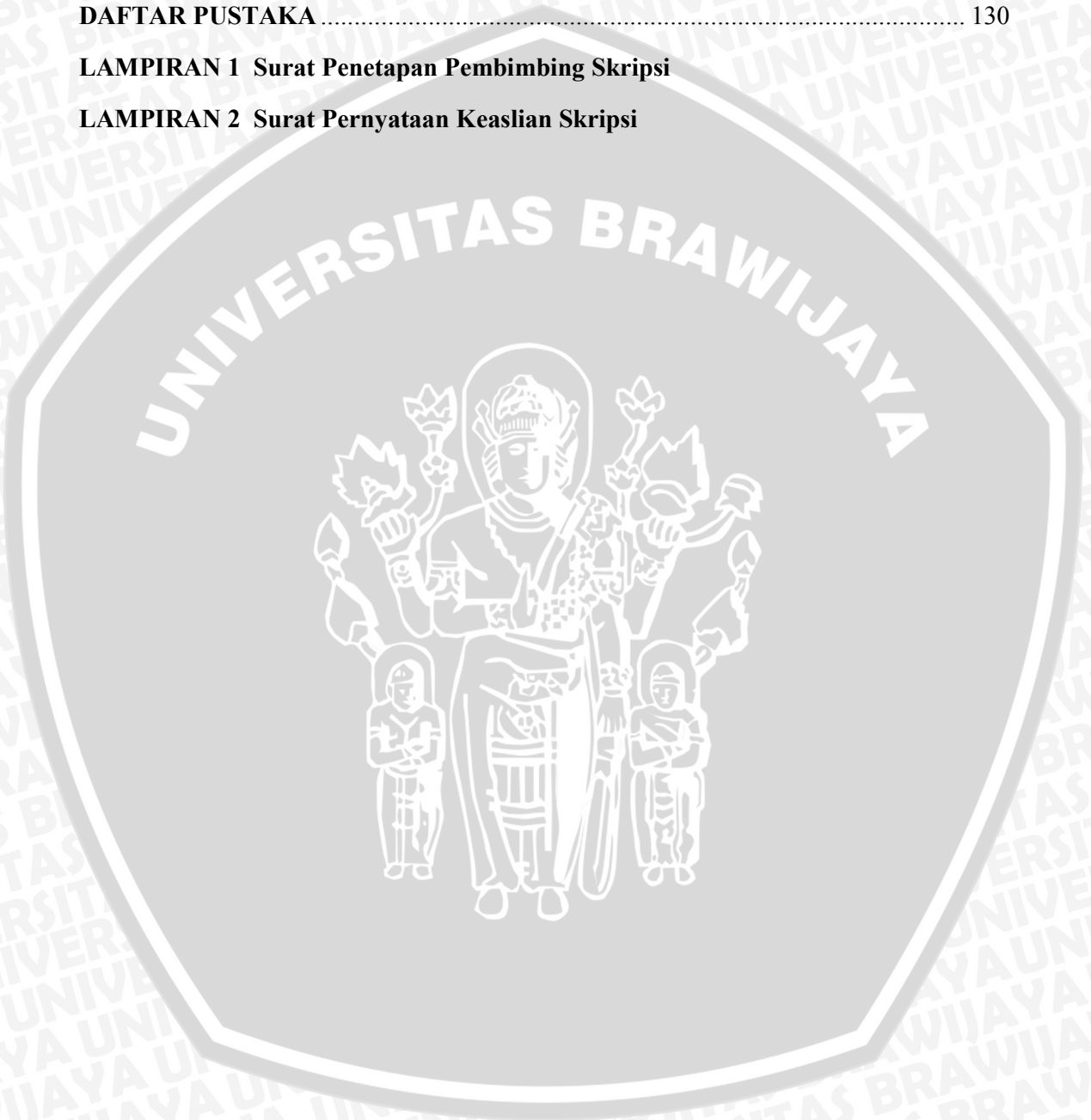
PENUTUP

A. Kesimpulan	128
B. Saran	129

DAFTAR PUSTAKA	130
-----------------------------	------------

LAMPIRAN 1 Surat Penetapan Pembimbing Skripsi

LAMPIRAN 2 Surat Pernyataan Keaslian Skripsi



DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Konsentrasi Kepemilikan Lembaga Penyiaran di Indonesia	89
Tabel 2 Perbandingan Belanja Iklan untuk Beragam Media 1999-2009	90
Tabel 3 Belanja Iklan Per Stasiun Televisi 2009	91
Tabel 4 Daya Jangkau Siaran 10 Stasiun Televisi Nasional Jakarta tahun 2008	100



ABSTRAK

KUNTARI ANGRANI, Hukum Perdata, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Februari 2012, PENGATURAN PEMUSATAN KEPEMILIKAN LEMBAGA PENYIARAN TELEVISI SWASTA DALAM PENGGUNAAN FREKUENSI RADIO MENURUT PASAL 18 (1) UNDANG-UNDANG NOMOR, Dosen pembimbing Dr. Sihabudin.S.H.,M.H dan Hanif Nur Widhiyanti, S.H., Mhum

Dalam Penulisan Skripsi ini penulis membahas mengenai Pengaturan Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta menurut Pasal 18 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran. Lembaga Penyiaran berkembang seiring tingginya mobilitas masyarakat. Selaras dengan perkembangan lembaga penyiaran, pengaturan di bidang penyiaran berkembang seiring perubahan rezim pemerintah dari Orde Baru ke era reformasi. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran yang salah satunya mengatur tentang lembaga penyiaran itu dianggap telah cukup baik karena dua semangat demokratisasi penyiaran yakni *diversity of ownership* (keberagaman kepemilikan) dan *diversity of content* (keberagaman isi). Namun adanya fenomena konsentrasi kepemilikan lembaga penyiaran swasta oleh beberapa konglomerasi media di Indonesia merupakan hal yang tidak sejalan dengan prinsip pluralisme penyiaran tersebut. Konsentrasi kepemilikan lembaga penyiaran tersebut menjadi perdebatan ketika terdapat proses pengambilalihan sebuah lembaga penyiaran oleh perusahaan holding yang telah memiliki lembaga penyiaran baik yang bersiaran dengan jangkauan nasional maupun lokal. Hal tersebut hal yang bertentangan dengan fakta bahwa untuk menyelenggarakan penyiaran, lembaga penyiaran harus memiliki izin penyelenggaraan penyiaran untuk menggunakan frekuensi radio yang merupakan sumber daya alam terbatas. Perdebatan tetap terjadi karena pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran dalam pasal 18 (1) yang dianggap kabur terutama makna kata dibatasi. Pasal ini menjelaskan pembatasan kepemilikan lembaga penyiaran swasta sehingga tidak terjadi pemusatan kepemilikan penyiaran yang melanggar prinsip-prinsip demokrasi penyiaran. Oleh karenanya diperlukan penafsiran terhadap pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran terutama makna kata dibatasi sehingga terdapat kejelasan pemahaman demi terselenggaranya kegiatan penyiaran yang searah dengan tujuan dan asas penyiaran.

Jenis penelitian ini adalah jenis penelitian hukum yuridis normatif, mengkaji dan menganalisa permasalahan yang ditetapkan secara yuridis. Penulis menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Dengan meneliti aturan-aturan yang mengatur mengenai pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta. Selanjutnya, seluruh data yang ada dianalisa dengan metode penafsiran sistematis.

Berdasarkan hasil penelitian, bahwa makna kata dibatasi dalam pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran haruslah jelas tidak saja memasukkan unsur jumlah maksimal lembaga penyiaran yang dimiliki namun juga unsur keterbatasan frekuensi yakni dengan membatasi pula izin penyelenggaraan penyiaran yang dimiliki dalam satu provinsi. Selain itu, harus dijelaskan pula pembatasan subyek

pemilik lembaga penyiaran swasta tersebut. Menurut pendapat penulis penafsiran Pasal 18 (1) yang jelas dan mengakomodir demokrasi penyiaran serta penggunaan frekuensi yaitu satu orang, satu badan hukum, satu perusahaan *holding* paling banyak memiliki satu izin penyelenggaraan penyiaran dalam satu provinsi.

Mengingat pentingnya peran lembaga penyiaran swasta dalam kehidupan masyarakat diperlukan pengaturan kepemilikan lembaga penyiaran swasta yang jelas serta mengakomodir prinsip-prinsip demokrasi penyiaran. Selain itu, sistem penyiaran berjaringan dan televisi digital dapat mengatasi permasalahan keterbatasan frekuensi radio sehingga tercapai pluralisme penyiaran.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Lembaga penyiaran di Indonesia berkembang seiring tingkat mobilitas masyarakat yang tinggi. Tingkat mobilitas yang tinggi tersebut berdampak pada tingginya antusiasme dan kebutuhan masyarakat terhadap informasi. Keberadaan lembaga penyiaran menjadi solusi atas kebutuhan tersebut, dimana masyarakat secara mudah dan murah bisa mendapatkan informasi dari lembaga penyiaran, baik berupa televisi maupun radio. Lembaga Penyiaran yang ada tidak hanya menyiarkan informasi berupa berita, namun juga hiburan, iklan dan sebagainya. Masyarakat tidak hanya menjadi penonton, namun juga menjadi objek dan bagian dari penyiaran yang dilaksanakan oleh lembaga penyiaran tersebut.

Kemerdekaan menyampaikan pendapat (*freedom of speech*) dan memperoleh informasi (*freedom pers*) melalui lembaga penyiaran merupakan perwujudan hak asasi manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan dilaksanakan secara bertanggung jawab, selaras dan seimbang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹. Pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa: “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi

¹ Konsiderans Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”. Hal tersebut menunjukkan bahwa lembaga penyiaran merupakan bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan hak asasi dan demokrasi masyarakat di Indonesia.

Lembaga penyiaran merupakan media komunikasi massa yang memiliki peran penting dalam kehidupan sosial, budaya, politik, dan ekonomi sehingga lembaga penyiaran tersebut memiliki kebebasan dan tanggung jawab dalam menjalankan fungsinya sebagai media informasi, pendidikan, hiburan dan serta kontrol dan perekat sosial². Selain itu, siaran yang dipancarkan dan diterima secara bersamaan serentak dan bebas, memiliki pengaruh yang besar dalam pembentukan pendapat, sikap dan perilaku khalayak, maka penyelenggaraan penyiaran wajib bertanggung jawab dalam menjaga nilai moral, tata susila, budaya, kepribadian dan kesatuan bangsa yang berlandaskan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa dan Kemanusiaan yang Adil dan Beradab³, oleh karena pentingnya peranan lembaga penyiaran, terutama lembaga penyiaran swasta diperlukan regulasi dibidang penyiaran yang dapat menjembatani lembaga penyiaran dengan masyarakat sebagai objek dan subyek penyiaran.

Sejak tahun 1966, selama 32 tahun regulasi penyiaran di Indonesia bisa dikatakan otoriter. Lembaga penyiaran yang ada hanya lembaga penyiaran publik yang jumlahnya terbatas dan dimanfaatkan untuk

² Konsiderans Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

³ *Ibid.*

kepentingan legitimasi kekuasaan melalui regulasi yang bersifat represif. Era reformasi membawa perubahan regulasi penyiaran kearah yang lebih demokratis, seiring pengakuan kebebasan pers dalam pasal 28F Undang-Undang Dasar 1945, dan pengaturan dalam Undang-Undang nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia serta dibubarkannya Departemen Penerangan, yang saat itu dianggap sebagai simbol monopoli pemerintah terhadap media, khususnya lembaga penyiaran televisi. Keadaan tersebut mendorong pemerintah untuk merevisi total Undang-Undang Nomor 24 tahun 1997 karena didalamnya pemerintah memiliki kedudukan yang dominan dibanding kepentingan publik⁴. Pada akhirnya undang-undang ini direvisi total dan diubah menjadi undang-undang nomor 32 tahun 2002 Tentang Penyiaran⁵.

Undang-Undang Penyiaran yang baru, pada saat itu dianggap telah cukup baik karena dua semangat demokratisasi penyiaran yakni *diversity of ownership* (keberagaman kepemilikan) dan *diversity of content* (keberagaman isi) yang diakomodasi dalam undang-undang ini. Kedua prinsip tersebut dibutuhkan untuk terciptanya pluralisme penyiaran yang merupakan prinsip umum penyiaran seiring frekuensi radio yang merupakan sumber daya terbatas milik publik (*public domain*) yang penggunaan pemakaiannya diatur dan dibatasi oleh pemerintah⁶. Oleh karenanya setiap lembaga penyiaran swasta yang ingin mendirikan lembaga penyiaran, khususnya televisi swasta haruslah memiliki izin penyelenggaraan penyiaran. Izin penyelenggaraan penyiaran tersebut diberikan secara terbatas demi membatasi pula jumlah kepemilikan

⁴ Masduki, *Regulasi Penyiaran dari Otoriter ke Liberal*, LKIS Pelangi Aksara, Jogjakarta, 2007, Hal 81-113

⁵ Selanjutnya dalam penulisan ini disebut dengan Undang-Undang Penyiaran

⁶ Masduki, *op. cit* hal. 14

lembaga penyiaran swasta, khususnya kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta sehingga diharapkan terdapat keberagaman penyiaran demi terselenggaranya demokratisasi penyiaran tersebut.

Pembatasan kepemilikan lembaga penyiaran swasta, khususnya televisi swasta terdapat pada Undang-Undang Penyiaran, terutama pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Penyiaran yang menyatakan bahwa:” Pemusatan kepemilikan dan penguasaan lembaga penyiaran swasta oleh satu orang ataupun satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran, maupun di beberapa wilayah siaran dibatasi”. Pada ayat (2) pasal 18 Undang-Undang Penyiaran juga disebutkan mengenai pembatasan kepemilikan silang lembaga penyiaran swasta, yaitu : “Kepemilikan silang antara Lembaga Penyiaran Swasta yang menyelenggarakan jasa penyiaran radio dan Lembaga Penyiaran Swasta yang menyelenggarakan jasa penyiaran televisi, antara Lembaga Penyiaran Swasta dan perusahaan media cetak, serta antara Lembaga Penyiaran Swasta dan lembaga penyiaran swasta jasa penyiaran lainnya, baik langsung maupun tidak langsung, dibatasi”. Pengaturan yang demikian itu dimaksudkan untuk memberikan kesempatan yang sama bagi warga negara yang ingin melakukan aktifitas penyiaran melalui lembaga penyiaran swasta, khususnya televisi swasta. Namun, pengaturan pembatasan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta pada pasal 18 Undang-Undang Penyiaran selama ini dianggap masih tidak jelas dan kabur, terutama dalam maksud atau pengertian kata dibatasi itu sendiri.

Pengaturan yang demikian mengakibatkan pemusatan kepemilikan Lembaga penyiaran swasta, khususnya lembaga penyiaran televisi swasta,

yang nyatanya terkonsentrasi pada beberapa konglomerasi⁷ media. Lembaga penyiaran swasta yang ada saat ini didominasi oleh beberapa korporasi yakni pertama MNC Group yang memiliki RCTI, MNCTV serta Global TV, yang kedua ialah EMTEK yang memiliki SCTV & Indosiar, yang ketiga ialah Transcorp yang memiliki Trans TV dan Trans7, Bakrie grup/MM dengan TVOne dan ANTV⁸ serta Media Group yang memiliki Metro TV⁹. Disebut konglomerasi media karena selain usaha di bidang penyiaran tidak jarang perusahaan-perusahaan tersebut memiliki usah lain berupa lembaga penyiaran radio, media cetak ataupun portal berita online.

Di sisi lain, peraturan pelaksana undang-undang penyiaran, yaitu Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta pada pasal 32 ayat (1) menyatakan: “Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta jasa penyiaran televisi oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, di seluruh wilayah Indonesia dibatasi sebagai berikut:

- a) satu badan hukum paling banyak memiliki dua izin penyelenggaraan penyiaran jasa penyiaran televisi, yang berlokasi di dua provinsi yang berbeda;
- b) paling banyak memiliki saham sebesar 100% pada badan hukum kesatu;

⁷ KBBI :Konglomerasi keutuhan yg terjadi dari bermacam-macam unsur ; konglomerat: 1 pengusaha besar yg mempunyai banyak perusahaan atau anak perusahaan; 2 perusahaan besar yg beranggotakan berbagai macam perusahaan dan bergerak dl bidang usaha yg bermacam-macam; 3 massa atau campuran yg terjadi dari bermacam-macam unsur; 4 Geo batuan sedimen yg dibangun oleh kerakal bundar atau pecahan batuan, bergaris tengah lebih dr 4 mm dan yg tersemen, membentuk massa yg padu

⁸ Merlyna Lim, 2011 @ *Crossroads: Democratization & Corporatization Of Media In Indonesia* (online) , Participatory Media Lab at Arizona State University & Ford Foundation, USA 2011 Page 10-12, [http:// www. merlyna.org](http://www.merlyna.org) (10 September 2011)

⁹ *Ibid* hal 12

- c) paling banyak memiliki saham sebesar 49% pada badan hukum kedua;
- d) paling banyak memiliki saham sebesar 20% pada badan hukum ketiga;
- e) paling banyak memiliki saham sebesar 5% pada badan hukum keempat dan seterusnya;
- f) badan hukum sebagaimana dimaksud pada huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, berlokasi di beberapa wilayah provinsi yang tersebar diseluruh wilayah Indonesia.

Pasal 32 ayat (3) PP Nomor 50 Tahun 2005 menyebutkan bahwa: “Pengecualian terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, huruf d, dan huruf e, memungkinkan kepemilikan saham lebih dari 49% dan paling banyak 90% pada badan hukum kedua dan seterusnya hanya untuk Lembaga Penyiaran Swasta yang telah mengoperasikan sampai dengan jumlah stasiun relai yang dimilikinya sebelum ditetapkan PP ini “. Pengaturan yang seperti yang telah disebutkan sebelumnya dimana ketentuan di dalam Pasal 32 ayat (1) direduksi sendiri oleh ayat (3)-nya. Dapat dikatakan Pasal 32 ayat (3) PP Nomor 50 Tahun 2005, sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Penyiaran tersebut sesungguhnya memberikan kesempatan terhadap pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta, khususnya televisi swasta.

Tidak dipungkiri, usaha jasa penyiaran berkembang pesat seiring perkembangan jumlah televisi swasta yang ada. Usaha jasa penyiaran yang ada saat ini tidak semata-mata berorientasi pada tujuan untuk menyebarkan informasi ke ruang publik (*public sphere*) namun juga untuk memperoleh keuntungan. Ada keinginan dari pemilik-pemilik televisi swasta sebagai pelaku usaha jasa penyiaran untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-

besarnya dengan berbagai upaya, oleh karenanya kegiatan penyiaran diarahkan pada tumbuhnya industri penyiaran yang tetap berpegang teguh asas dan tujuan penyiaran, yang salah satunya yaitu untuk mencegah monopoli kepemilikan dan mendukung persaingan yang sehat di bidang penyiaran, dengan tetap mengutamakan kepentingan umum.

Fakta bahwa frekuensi radio merupakan sumber daya terbatas dan benda publik yang dikuasai negara untuk digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat. Frekuensi radio tersebut oleh pemerintah hanya “dipinjamkan” saja terhadap lembaga penyiaran swasta, khususnya televisi swasta demi terlaksananya kegiatan penyiaran. Sehingga pembatasan kepemilikan televisi swasta dilakukan dengan sarana pemberian izin penyelenggaraan penyiaran terkait penggunaan frekuensi radio. Oleh karenanya, perihal monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dibidang usaha jasa penyiaran sering dikaitkan dengan jumlah akses penggunaan frekuensi radio sebuah televisi swasta.

Frekuensi radio yang ada saat ini berjumlah 51 saluran di seluruh Indonesia, dengan rincian 41 saluran di Pulau Jawa dan sisanya di luar Pulau Jawa. Pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta saat ini tidak saja terlihat dari jumlah kepemilikan televisinya saja, namun juga penguasaan penggunaan frekuensi radio. Karena tanpa bisa menggunakan frekuensi radio, televisi swasta tidak dapat melaksanakan kegiatan penyiaran¹⁰.

Isu pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta di Indonesia selalu menjadi perdebatan sejak maraknya akuisisi dan merger yang

¹⁰ KDIP, 2008, *Surat Gugatan Publik: Selamatkan Dunia Penyiaran Indonesia dari Ancaman Pemusatan Kepemilikan (Monopoli) dan Kerusakan Isi Siaran* (Online), <http://web.jrkijatim.com/?p=349> (10 September 2011)

menyebabkan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta. Hal ini dimulai pada tahun 2008 dimana akibat merger yang terjadi, MNC Group memiliki 3 stasiun televisi swasta, yakni RCTI, TPI (sekarang MNC TV) dan Global TV. Menurut surat terbuka yang dilayangkan KDIP (Koalisi Independen Untuk Demokratisasi Penyiaran) telah terjadi pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran dianggap sebagai sebuah tindakan monopoli dalam dunia usaha jasa penyiaran yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat. Dengan merger yang ada, MNC Group menguasai 22 dari 41 saluran frekuensi radio di Pulau Jawa.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) , Kementerian Komunikasi dan Telekomunikasi belum bisa secara tegas melakukan tindakan terhadap fenomena ini. KPPU sebagai lembaga pengawal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat¹¹, pecah pendapat mengenai hal ini. Sebagian besar dari 13 anggota sepakat kasus kepemilikan MNC atas RCTI, TPI, dan Global TV sulit dibuktikan, tetapi sisanya yakin bahwa telah terjadi praktik monopoli yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat. Sulitnya penegakan terhadap kasus ini, menurut sebagian anggota KPPU akibat perbedaan regulasi yang di Undang-Undang Penyiaran dan Undang-Undang Anti-Monopoli. Anggota KPPU yang lain berpendapat penanganan kasus MNC harus berkaca pada penanganan perkara pemilikan silang Temasek Holdings di industri telekomunikasi¹².

¹¹ Untuk Selanjutnya disebut Undang-Undang Anti-Monopoli

¹² Tempo Interaktif, 2008, *KPPU Pecah Dalam Kasus MNC* (Online), http://www.tempo.co.id/hg/ekbis/2008/04/10/brk_20080410-120879.id.html (17 September 2011)

KPPU memutuskan Temasek Holdings terbukti melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Menurut Putusan KPPU Perkara No 7/KPPU-L/2007, Temasek terbukti melanggar Pasal 27 yang berbunyi :

pelaku bisnis dilarang memiliki saham mayoritas di beberapa perusahaan sejenis yang bergerak di bidang usaha yang sama di pasar yang sama, atau membentuk beberapa perusahaan dengan sektor bisnis yang sama di pasar yang sama jika kepemilikan tersebut mengakibatkan pelaku usaha mengontrol 51% dari market share untuk produk atau jasa tertentu. Jika dua atau tiga pelaku usaha dalam satu bisnis mengontrol 75% dari *market share* di produk atau jasa tertentu.

Temasek juga terbukti melanggar Pasal 17 (1) tentang larangan monopoli serta Pasal 25 (1) tentang posisi dominan. KPPU menemukan bukti monopoli Temasek melalui dua anak usahanya yakni Singtel dan Singapore Technologies Telemedia Pte. Ltd. (STT) memiliki saham di dua perusahaan telekomunikasi di Indonesia. Singtel saat ini memiliki 35 persen saham di Telkomsel, sementara STT menguasai 41,94 persen saham Indosat¹³. KPPU menemukan bukti bahwa Telkomsel dan Indosat keduanya merupakan dua provider selular yang tidak saja memiliki pangsa pasar mayoritas, namun juga menggunakan mayoritas frekuensi radio melalui stasiun-stasiun pemancarnya yang tersebar hampir diseluruh wilayah Indonesia.

KPPU tetap menindak Temasek meski Departemen Telekomunikasi dan Informatika sebagai regulator, tidak berbuat apa-apa. Penguasaan penggunaan frekuensi radio oleh konglomerasi televisi swasta membuat pelaku usaha lain tidak dapat masuk dan merupakan hambatan masuk (*barrier*

¹³ Arin Widiyanti, 2007, *KPPU : Temasek terbukti monopoli*, (Online) <http://www.detikinet.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/11/tgl/19/time/174703/idnews/854655/idkanal/399> (7 Januari 2011)

to entry) bagi pelaku usah lain untuk melakukan usaha yang sama. Pada akhirnya KPPU berkesimpulan permasalahan yang ada lebih banyak pada pengaturan pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran yang dianggap tidak jelas atau kabur, karena penanganan kasus MNC Group yang demikian pemusatan kepemilikan televisi swasta di Indonesia terus terjadi hingga saat ini. Bahkan kasus yang sama terjadi kembali ketika PT EMTK yang memiliki SCTV dan O-Channel mengakuisisi Indosiar.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dengan adanya fenomena pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta dalam penggunaan frekuensi radio, kita perlu mengetahui lebih dalam mengenai peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia sepanjang mengatur penyiaran dan peraturan pelaksanaannya, sehingga diketahui dimana titik permasalahan dalam penegakan hukum penyiaran itu sendiri. Itulah hal yang melatarbelakangi penulis untuk mengkaji lebih dalam mengenai: Pengaturan Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta Dalam Penggunaan Frekuensi Radio Menurut Pasal 18 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran.

B. RUMUSAN MASALAH

Permasalahan yang akan dikaji dalam karya ilmiah ini adalah: Bagaimana makna “dibatasi” pada Pasal 18 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran terkait pengaturan Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Swasta dalam penggunaan frekuensi radio?

C. TUJUAN PENELITIAN

Setiap kegiatan yang dilakukan tidak lepas dari tujuan yang ingin dicapai. Demikian pula kegiatan penelitian yang penulis lakukan dalam skripsi ini juga tidak lepas dari tujuan yang ingin dicapai. Adapun tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam melaksanakan penelitian ini adalah: Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pandangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran terkait Pengaturan Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi dalam penggunaan frekuensi radio, terutama mengenai makna kata “dibatasi” pada pasal 18 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

D. MANFAAT PENELITIAN

Dalam karya tulis ini, penulis memiliki beberapa manfaat dalam penelitian karya ilmiah, dimana manfaat penelitian yang dapat dihasilkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran mengenai pandangan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran terhadap pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta dalam penggunaan frekuensi radio

2. Manfaat Praktis

Karya ilmiah ini memiliki beberapa manfaat praktis, dimana manfaat praktis dalam penelitian karya ilmiah ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagi penulis, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk memperluas khasanah berfikir tentang masalah hukum penyiaran, khususnya pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta dalam penggunaan frekuensi radio
- b. Bagi akademisi, dapat menjadi masukan yang berguna tentang hukum penyiaran, khususnya mengenai pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta dalam penggunaan frekuensi radio
- c. Bagi masyarakat, untuk menambah pengetahuan masyarakat tentang betapa pentingnya pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta dalam penggunaan frekuensi radio
- d. Bagi praktisi hukum, dapat sebagai masukan yang berguna mengenai hukum penyiaran

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk mempermudah memperoleh gambaran mengenai isi skripsi ini, maka penulis membagi secara sistematis dalam lima bab, dengan perincian:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini diuraikan tentang teori-teori pendukung dalam mengerjakan penulisan dan proses pengolahan data meliputi, Tinjauan Umum tentang Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Swasta, meliputi Pengertian Penyiaran, Asas, Tujuan,

Fungsi dan Arah Penyiaran, Lembaga Penyiaran, Sejarah Lembaga Penyiaran , Lembaga Penyiaran di Indonesia, Lembaga Penyiaran Publik, Lembaga Penyiaran Swasta, Lembaga Penyiaran Komunitas, Lembaga Penyiaran Berlangganan, Kepemilikan Lembaga Penyiaran dan Izin Penyelenggaraan Penyiaran. Serta Tinjauan Umum tentang Penggunaan Frekuensi Radio.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini diuraikan tentang metode pendekatan, pemilihan lokasi, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data yang digunakan, sampel dan populasi, teknik analisis data serta definisi konseptual.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini diuraikan tentang : Pengaturan Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran dalam Penggunaan Frekuensi Radio

BAB V PENUTUP

Dalam bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran sehubungan dengan permasalahan yang akan diangkat dalam penulisan skripsi ini yang diambil dari pembahasan secara keseluruhan.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Swasta

1. Pengertian Penyiaran

Secara konseptual, penyiaran atau dalam bahasa Inggris disebut *broadcasting* diartikan sebagai pengiriman program oleh media radio dan televisi. *Broadcasting* berasal dari kata kerja *to broadcast* yang diartikan pengiriman program oleh media radio dan televisi¹⁴. Ditegaskan dalam sistem penyiaran definisi penyiaran adalah transmisi berbagai bentuk dari pidato, musik dan atau gambar kepada publik, dalam jadwal tertentu yang sudah diumumkan sebelumnya, melalui saluran frekuensi radio yang dimiliki publik, oleh sebuah stasiun yang diberikan izin oleh pemerintah untuk melakukan kegiatan tersebut¹⁵.

Penyiaran dipahami sebagai alat penerus gambaran-gambaran tentang barang dari produsen ke konsumen dan sebagai cara untuk menciptakan pengalaman bersama bagi jutaan orang yang tinggal bersama dalam komunitas atau negara. Sehingga televisi, sebagai salah satu lembaga penyiaran, merupakan medium ritual dimana muncul perasaan adanya komunikasi lebih penting dari pesannya sehingga berdampak

¹⁴ A.S Hornby, *Oxford Advance Learners Dictionary*, fifth Edition, Oxford University Press, London, 1995, Hal 140

¹⁵ Masduki, *op. cit* hal. 2

berupa dorongan sosial dan terciptanya proses adaptasi sosial¹⁶. Istilah penyiaran secara denotatif dirumuskan sebagai representasi dari radio ataupun televisi. Richer weiner menyatakan bahwa penyiaran adalah *a single radio or TV Program, the transmission or duration of a proram any message that is transmitted over large area*, sebuah program televisi atau radio yang ditransmisikan dalam durasi tertentu sebagai sebuah program dengan pesan tertentu dalam jangkauan yang luas¹⁷.

Definisi penyiaran dalam Pasal 1 angka 2 undang-undang 32 tahun 2002 adalah : “kegiatan pemancarluasan siaran melalui sarana pemancaran dan/atau sarana transmisi di darat, di laut atau di antariksa dengan menggunakan spektrum frekuensi radio melalui udara, kabel, dan/atau media lainnya untuk dapat diterima secara serentak dan bersamaan oleh masyarakat dengan perangkat penerima siaran” . Penyiaran dalam peraturan perundangan tersebut sendiri dibagi menjadi beberapa jenis, yaitu penyiaran radio, penyiaran televisi, siaran iklan, siaran iklan niaga dan siaran iklan masyarakat. Penyiaran radio menurut pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang penyiaran adalah : “ media komunikasi massa dengar, yang menyalurkan gagasan dan informasi dalam bentuk suara secara umum dan terbuka, berupa program yang teratur dan berkesinambungan “. Penyiaran televisi menurut angka 4 pasal 1 undang-undang 32 tahun 2002 adalah, “media komunikasi massa dengar pandang, yang menyalurkan gagasan dan informasi dalam bentuk

¹⁶ Geoff Mulgan, *Politik dalam Sebuah Era Anti-Politik*, Terjemahan oleh Hartuti Purwaeni, Yayasan Untuk Indonesia, Jakarta 1995, Hal 136

¹⁷ Masduki, *loc. cit*

suara dan gambar secara umum, baik terbuka maupun tertutup, berupa program yang teratur dan berkesinambungan” .

Pada penulisan ini penyiaran yang dikaji lebih dalam menyangkut penyiaran televisi. Hal ini dilakukan mengingat besarnya penerimaan penyiaran televisi oleh masyarakat. Fakta bahwa penyiaran televisi, fakta bahwa penyiaran televisi sudah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan sehari-hari masyarakat Indonesia tidak dapat dipungkiri. Oleh karenanya penyiaran televisi menjadi penting untuk dikaji.

2. Asas, Tujuan, Fungsi dan Arah Penyiaran

Pada hakikatnya penyiaran secara konseptual adalah salah satu keterampilan dasar manusia ketika berada pada posisi tidak mampu untuk menciptakan dan menggunakan pesan secara efektif untuk berkomunikasi. Penyiaran dalam konteks ini merupakan alat untuk mendongkrak kapasitas dan efektifitas komunikasi massa. Menurut Barran & Davis dalam Teori Media dan Masyarakat Massa, penyiaran memiliki tujuan, fungsi dan arah untuk membentuk masyarakat yaitu¹⁸ :

- a. Media massa, termasuk media penyiaran memiliki dampak yang berbahaya sekaligus menular bagi masyarakat.
- b. Media massa, termasuk media penyiaran memiliki kekuatan untuk mempengaruhi pola pikir rata-rata pemirsanya. Ketika pola pikir seseorang sudah terpengaruh oleh media, maka semakin lama pengaruh tersebut semakin besar.

¹⁸ Muhammad muffid, *Komunikasi dan Regulasi Penyiaran*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta 2005 hal 19

- c. Rata-rata orang yang terpengaruh media, dikarenakan keterputusan dengan institusi sosial yang sebelumnya justru melindungi dari efek negatif media penyiaran tersebut.

Pada peraturan perundang-undangan yakni pasal 2 Undang-undang Nomor 32 tahun 2002 Tentang Penyiaran menyebutkan Penyiaran diselenggarakan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan asas manfaat, adil dan merata, kepastian hukum, keamanan, keberagaman, kemitraan, etika, kemandirian, kebebasan, dan tanggung jawab.

Tujuan penyiaran pada pasal 3 ialah:

Penyiaran diselenggarakan dengan tujuan untuk memperkuat integrasi nasional, terbinanya watak dan jati diri bangsa yang beriman dan bertakwa, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dalam rangka membangun masyarakat yang mandiri, demokratis, adil dan sejahtera, serta menumbuhkan industri penyiaran Indonesia.

Penyiaran sebagai kegiatan komunikasi massa mempunyai fungsi sebagai media informasi, pendidikan, hiburan yang sehat, kontrol dan perekat sosial, ekonomi dan kebudayaan penyiaran diarahkan untuk¹⁹:

- a. menjunjung tinggi pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. menjaga dan meningkatkan moralitas dan nilai-nilai agama serta jati diri bangsa;
- c. meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
- d. menjaga dan memperlerat persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. meningkatkan kesadaran ketaatan hukum dan disiplin nasional;

¹⁹ Pasal 4 Undang-undang Republik Indonesia 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

- f. menyalurkan pendapat umum serta mendorong peran aktif masyarakat dalam pembangunan nasional dan daerah serta melestarikan lingkungan hidup;
- g. mencegah monopoli kepemilikan dan mendukung persaingan yang sehat di bidang penyiaran;
- h. mendorong peningkatan kemampuan perekonomian rakyat, mewujudkan pemerataan, dan memperkuat daya saing bangsa dalam era globalisasi;
- i. memberikan informasi yang benar, seimbang, dan bertanggung jawab;
- j. Memajukan kebudayaan nasional.

Pada kondisi saat ini, tidak dapat dipungkiri bahwa asas, tujuan dan fungsi penyiaran sebuah lembaga penyiaran, khususnya televisi swasta disesuaikan dengan arah rezim pemerintahan sebuah negara, apakah otoriter, liberal, komunis ataupun menekankan pada tanggung jawab masyarakat. Dalam skala praktis asas, tujuan dan fungsi penyiaran tergantung pada korporasi media itu sendiri, tentunya dengan berlandaskan teori, konsep dan peraturan perundangan yang ada. Bisa saja kebijakan menyangkut asas, tujuan dan fungsi penyiaran berorientasi pada hiburan masyarakat semata, contohnya pada Trans Corp pemilik Trans Tv dan Trans 7, atau berorientasi pada penyampaian berita pada masyarakat seperti pada Metro TV dan TV One.

3. Lembaga Penyiaran

a. Sejarah Lembaga Penyiaran

Di Indonesia, lembaga penyiaran yang ada pertama kali adalah radio. Radio merupakan alat komunikasi penting bahkan sebelum Indonesia baru berdiri. Menurut studi yang dilakukan oleh Krishna Sen dan David Hill menunjukan bahwa fasilitas radio siaran pertama di Hindia, merupakan radio komunikasi Angkatan Laut yang mengudara pada tahun 1911 di Sabang, pintu gerbang selat Malaka yang merupakan salah satu jalur laut paling sibuk pada saat itu. Beberapa tahun kemudian beberapa perkumpulan masyarakat radio Belanda dan Pribumi terbentuk. Pada 1934, *Netherlandsche-indische Radio Omroep Maatschappij* (NIROM) diberi ijin pemerintah Hindia-Belanda untuk mendanai operasinya di seluruh Jawa dengan memungut pajak radio melalui kantor pos dan telegraf. Pada saat itu terdapat sekitar 30 radio lain yang beroperasi secara independen selain lima NIROM yang ada²⁰.

Pada 1930 lahir NIVERA yang kemudian dilanjutkan dengan PRAI pada tahun 1945 yang merupakan cikal bakal ORARI yang terbentuk pada 9 juli 1968. Pada malam 17 agustus 1945 pejuang bangsa Indonesia merhasil merebut siaran radio dan mengumumkan Penyataan Kemerdekaan Indonesia yang telah dibacakan pada pagi sebelumnya. Sejarah perkembangan radio juga ditandai dengan berdirinya Radio Republik Indonesia (RRI)

²⁰ Muhammad muffed, *op.cit* , Hal 32-34

pada 11 september 1945. Operasional RRI pada awalnya ditempatkan di bawah Departemen Penerangan mulai April 1946. Kepemilikan pesawat radio meningkat pesat hingga mencapai setengah juta stasiun radio berlisensi pada tahun 1950an. Radio digunakan secara luas di bidang pendidikan, terutama pendidikan politik untuk persiapan pemilu pertama pada tahun 1955. Sampai pada terbentuknya Orde Baru, terdapat 39 stasiun RRI di Indonesia. Dewasa ini RRI mempunyai 52 stasiun penyiaran dan stasiun peyiaran khusus yang ditujukan ke luar negeri. Di samping RRI, terdapat Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia yang tumbuh secara pesat dimulai dengan adanya siaran radio amatir di Indonesia²¹.

Televisi di Indonesia dimulai menjelang Asian Games ke-4 di Jakarta pada tahun 1962 yang didorong oleh perusahaan-perusahaan Amerika Serikat, Inggris, Jerman dan Jepang yang berlomba-lomba menjual produk televisi ke Indonesia. Siaran televisi pertama Indonesia dibantu oleh teknisi Jepang pada 17 agustus 1962 pada pembukaan Asian Games ke-4 tersebut. Pada tahun 1963 TVRI mulai merintis pembangunan stasiun daerah yang dimulai di Jogjakarta. Pada tahun 1974 TVRI diubah menjadi salah satu bagian dari Departemen Penerangan dengan status direktorat. Pada tahun 1975, TVRI berstatus Yayasan dan ditetapkan sebagai Unit Pelaksana Teknis Departemen Penerangan.

²¹ *Ibid* hal 35

Pada era reformasi dan dibubarkannya Departemen Penerangan mengakibatkan ketidakjelasan status TVRI. Hingga pada akhirnya pada 15 April 2003 pemerintah mengalihkan bentuk badan hukum TVRI menjadi Perseroan²².

Keberadaan televisi swasta di Indonesia merupakan bagian tak terpisahkan dari trend internasional yang ada sejak tahun 1980an. Pada November 1988 RCTI sebagai televisi swasta pertama, mengudara melalui televisi berbayar dengan Siaran Saluran Terbatas dalam wilayah Jakarta dan Sekitarnya. Satu tahun kemudian, RCTI diperbolehkan menggunakan Satelit Palapa sehingga pemilik antenna parabola di seluruh Indonesia dapat menyaksikan siaran tersebut Selanjutnya berturut-turut pada 1989 berdiri SCTV yang mengudara di Surabaya, TPI pada Desember 1990, serta pada tahun 1993 Anteve dan Indosiar. TPI pada saat itu dikatakan sebagai televisi pendidikan dan dijalankan oleh organisasi non-profit memungkinkan TPI dapat menggunakan fasilitas TVRI dan melakukan siaran nasional²³.

b. Lembaga Penyiaran di Indonesia

Menurut peraturan perundangan yang ada, yaitu pada pasal 1 angka 9 Undang-undang 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran, menyebutkan bahwa lembaga penyiaran adalah penyelenggara penyiaran, baik lembaga penyiaran publik, lembaga penyiaran

²² *Ibid* hal 47-65

²³ *Ibid*

swasta, lembaga penyiaran komunitas maupun lembaga penyiaran berlangganan yang dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan tanggung jawabnya berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga penyiaran merupakan bagian dari jasa penyiaran yang diselenggarakan oleh:

1) Lembaga Penyiaran Publik

Lembaga Penyiaran Publik adalah lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum yang didirikan oleh negara, bersifat independen, netral, tidak komersial, dan berfungsi memberikan layanan untuk kepentingan masyarakat²⁴. Lembaga penyiaran publik atau lembaga penyiaran milik pemerintah yang ada saat ini berupa Radio Republik Indonesia (RRI) dan Televisi Republik Indonesia (TVRI), yang keduanya memiliki lokasi stasiun pemancar di daerah ibukota negara yang lingkup siarannya nasional maupun lokal. Seiring perjalanannya, siaran televisi selama beberapa dekade dimonopoli oleh TVRI sebagai media informasi pemerintah. Seiring dengan reformasi, dan berkembangnya lembaga penyiaran swasta sayangnya RRI dan TVRI menjadi kurang diminanti oleh masyarakat.

2) Lembaga Penyiaran Swasta

Lembaga Penyiaran Swasta adalah lembaga penyiaran yang bersifat komersial berbentuk badan hukum Indonesia, yang bidang

²⁴ Pasal 14 ayat 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

usahanya hanya menyelenggarakan jasa penyiaran radio atau televisi²⁵. Setelah TVRI yang pertama kali mengudara pada tahun 1962, muncul RCTI sebagai lembaga penyiaran swasta berupa stasiun tv berbayar. RCTI pertama melakukan siaran pada tahun 1987, disusul SCTV pada tahun 1989, TPI pada tahun 1990, ANTV pada 1993, Indosiar pada 1995, Metro TV pada tahun 2000, serta pada tahun 2001 Trans TV, TV7, Lativi dan Global TV²⁶

3) Lembaga Penyiaran Komunitas

Lembaga Penyiaran Komunitas merupakan lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum Indonesia, didirikan oleh komunitas tertentu, bersifat independen, dan tidak komersial, dengan daya pancar rendah, luas jangkauan wilayah terbatas, serta untuk melayani kepentingan komunitasnya²⁷.

4) Lembaga Penyiaran Berlangganan

Lembaga Penyiaran Berlangganan merupakan lembaga penyiaran berbentuk badan hukum Indonesia, yang bidang usahanya hanya menyelenggarakan jasa penyiaran berlangganan dan wajib terlebih dahulu memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran berlangganan. Lembaga Penyiaran Berlangganan terdiri dari 3 bentuk yaitu :

- 1) Lembaga penyiaran berlangganan melalui satelit;
- 2) Lembaga penyiaran melalui kabel;
- 3) Lembaga penyiaran melalui terestrial.

²⁵ Pasal 17 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

²⁶ Merlyna Lim, *op.cit*, Hal 15

²⁷ Pasal 21 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

Dalam penyelenggaraannya, Lembaga penyiaran berlangganan memiliki batasan-batasan yang harus ditaatinya.

Batasan tersebut antara lain :

- 1) kewajiban melakukan sensor internal kepada seluruh materi siaran;
- 2) kewajiban menyediakan minimal 10% dari kapasitas kanal, untuk menyalurkan program dari Lembaga penyiaran publik dan Lembaga penyiaran swasta.
- 3) Kewajiban menyediakan 1 kanal untuk siaran produksi dalam negeri berbanding 10 kanal siaran produksi luar negeri (1:10).

Peraturan pelaksana Penyelenggaraan Lembaga penyiaran berlangganan diatur lebih lanjut dalam PP No. 52 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Lembaga penyiaran berlangganan.

Selain keempat bentuk lembaga penyiaran tersebut di atas, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang penyiaran juga mengatur keberadaan Lembaga Penyiaran Asing. Pasal 30 ayat 1 dan 2 menyatakan bahwa lembaga penyiaran asing dilarang didirikan di Indonesia. Lembaga penyiaran asing dan kantor penyiaran asing yang akan melakukan kegiatan jurnalistik di Indonesia, baik yang disiarkan langsung maupun dalam rekaman, harus memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c. Kepemilikan Lembaga Penyiaran

Pada dasarnya secara konseptual pengelola stasiun penyiaran dapat dibagi dua macam :

- a) Pengelola perorangan atau individu (*single ownership*);
- b) Pengelola kelompok atau *group ownership* (perusahaan atau lembaga lainnya)

Menurut Morisson, stasiun penyiaran yang berada di kota-kota besar, sebagian besar dimiliki oleh korporasi atau perusahaan yang umumnya memiliki kekuatan modal yang lebih besar daripada pemilik perorangan²⁸. Menurut Pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Penyiaran menyebutkan bahwa pemusatan kepemilikan dan penguasaan lembaga penyiaran swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi. Berkaitan dengan kepemilikan lembaga penyiaran diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2005 menyebutkan bahwa lembaga penyiaran swasta didirikan dengan modal awal seluruhnya hanya dimiliki oleh warga Negara Indonesia, jika kemudian akan ditambah dengan modal asing hanya dibatasi sampai 20% atas jumlah keseluruhan saham.

Permen Koinfo RI No. 28 tahun 2008, pasal (11) menyebutkan: Lembaga penyiaran swasta yang sudah mempunyai stasiun relay di ibukota provinsi wajib melepas kepemilikannya atas stasiun relaynya. Oleh karena itu segala kepentingan dan

²⁸Morisson, 2008, *Modul Programming* (Online),
[http://www.mercubuana.ac.id/file/modul/MORRISON%2020PROGRAMING%20II%20\(GE%20NAP%200809\)/MODUL%202.pdf](http://www.mercubuana.ac.id/file/modul/MORRISON%2020PROGRAMING%20II%20(GE%20NAP%200809)/MODUL%202.pdf) (17 Oktober 2011)

urusan administrasi, birokrasi dan program siarannya secara penuh dikelola oleh penanggung jawab LPS lokal yang secara legalitas telah terlepas dari manajemen kepemilikan sebelumnya.

Di Indonesia saat ini terdapat 1 lembaga penyiaran publik berupa stasiun TVRI, 10 lembaga penyiaran swasta berupa televisi berskala nasional dan lebih dari 100 stasiun televisi dengan jangkauan lokal. Diskala nasional, kepemilikan lembaga penyiaran swasta berupa televisi dimiliki oleh 6 korporasi besar yang cukup lama bermain di dunia media. MNC Group yang memiliki RCTI, MNCTV serta Global TV, memiliki *market share* tertinggi dan menjadi pemain terkuat dalam industri pertelevisian Indonesia dengan prosentase 36,7 %. EMTEK berada di posisi kedua dengan *market share* 31,5 % setelah secara kontroversial memiliki SCTV kemudian mengakuisisi Indosiar, disusul oleh Trans corp yang memiliki Trans tv dan Trans7 dengan *market share* 18,5 %, Bakrie grup/MM dengan TVOne dan ANTV berada diposisi selanjutnya dengan *market share* 8,7 %, Metro Tv dengan *market share* 1,9 % dan TVRI dengan *market share* terendah, yaitu 1,4 %²⁹. Pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta, khususnya yang berupa televisi diakibatkan dari proses merger ataupun akuisisi. Merger dan akuisisi lembaga penyiaran swasta merupakan konsekuensi logis dari liberalisasi media yang terjadi saat ini, bukan bagian dari demokratisasi media.

²⁹ Merlyna Lim, *op.cit*, Hal 12

Tercatat bahwa 2 kali pengujian undang-undang penyiaran ini diajukan ke Mahkamah Konstitusi pertama kali pada tahun 2003 dan selanjutnya pada tahun 2006. Salah satu pengujian yang dilakukan pada tahun 2003 yang diajukan oleh Ikatan Journalis Televisi Indonesia (IJTI), Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia (PRSSNI), Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI), Asosiasi Televisi Siaran Indonesia (ATVSI), Persatuan Sulih Suara Indonesia (PERSUSI), Komunitas Televisi Indonesia (KOMTEVE).

Pengujian tersebut dilakukan pada pasal-pasal pada undang-undang penyiaran dan salah satunya pada pasal 18 ayat 1 tentang pembatasan kepemilikan lembaga penyiaran swasta yang dianggap oleh pemohon bertentangan dengan pasal 28 D (1) undang-undang dasar 1945, yang berbunyi: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum". Pembatasan tersebut dianggap membatasi kesempatan pelaku usaha dibidang penyiaran untuk melakukan usaha penyiaran. Namun pada Putusan Perkara Nomor 005/PUU-I/2003, permohonan pada pasal tersebut ditolak dengan alasan bahwa pembatasan pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran dimaksudkan untuk mencegah terjadinya monopoli pembentukan opini publik oleh seseorang atau satu badan hukum,

yang dapat mengurangi netralitas dan independensi lembaga penyiaran yang bersangkutan, sehingga pasal 18 (1) undang-undang penyiaran tetap berlaku³⁰.

Trend merger ataupun akuisisi media yang ada pada saat ini membuat kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta di Indonesia menjadi terkonsentrasi pada konglomerasi tertentu, namun disisi lain pelaku usaha baru tidak dapat masuk ke usaha yang sama. Polemik tersebut mendorong Aliansi Jurnalis Independen (AJI), Lembaga Bantuan Hukum Pers (LBH Pers) , Media Link, Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2Media); Yayasan Dua Puluh Delapan (Y28) untuk mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi mengenai pasal 18 (1) dan Pasal 34 (4) Undang-Undang Penyiaran. Pemohon beralasan bahwa pasal tersebut perlu penafsiran secara formal sehingga tidak menguntungkan pihak-pihak tertentu dan merugikan kepentingan umum. Sampai saat ini proses *judicial review* tersebut masih berjalan dan belum diputus oleh Mahkamah Konstitusi.

d. Izin Penyelenggaraan Penyiaran

Setiap pendirian Lembaga Penyiaran di Indonesia harus memenuhi persyaratan perizinan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Perizinan adalah simpul utama dari pengaturan mengenai penyiaran. Dalam rangkaian daur proses pengaturan penyiaran,

³⁰ Mahkamah Konstitusi, 2004, *PUTUSAN Perkara Nomor 005/PUU-I/2003*

perizinan menjadi tahapan keputusan dari negara (melalui Komisi Penyiaran Indonesia) untuk memberikan penilaian (evaluasi) apakah sebuah lembaga penyiaran layak untuk diberikan atau layak meneruskan hak sewa atas frekuensi. Dengan kata lain, perizinan juga menjadi instrumen pengendalian tanggungjawab secara kontinyu dan berkala agar setiap lembaga penyiaran tidak melenceng dari misi pelayanan informasi kepada publik. Dalam sistem perizinan diatur berbagai aspek persyaratan, yakni mulai persyaratan perangkat teknis (rencana dasar teknik penyiaran dan persyaratan teknis perangkat penyiaran, termasuk jaringan penyiaran), substansi/format siaran (*content*), permodalan (*ownership*), serta proses dan tahapan pemberian, perpanjangan atau pencabutan izin penyelenggaraan penyiaran³¹

Pemberian izin dilakukan secara bertahap, yakni, izin sementara dan izin tetap. Sebelum memperoleh izin tetap penyelenggaraan penyiaran, lembaga penyiaran radio wajib melalui masa uji coba siaran paling lama 6 (enam) bulan sedangkan untuk lembaga penyiaran televisi wajib melalui masa uji coba siaran paling lama 1 (satu) tahun. Perlu dicatat, bahwa izin penyiaran yang sudah diberikan dilarang dipindahtangankan (diberikan, dijual, atau dialihkan) kepada pihak lain (badan hukum lain atau perseorangan lain). Jangka waktu penggunaan izin penyelenggaraan penyiaran dibatasi dalam batas waktu tertentu,

³¹Komite Penyiaran Indonesia, 2008, *Perizinan* (Online) http://www.kpi.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=2638&Itemid=11&lang=id (18 oktober 2011)

yakni untuk izin penyelenggaraan penyiaran radio adalah 5 (lima) tahun dan untuk penyelenggaraan penyiaran televisi adalah 10 (sepuluh) tahun. Izin ini bisa diperpanjang melalui pengajuan kembali untuk kemudian dilakukan evaluasi dan verifikasi ulang terhadap berbagai persyaratan pemberian izin. Izin penyelenggaraan penyiaran yang sudah diberikan dan masih berlaku dimungkinkan untuk dicabut kembali oleh negara jika sewaktu-waktu lembaga penyiaran tersebut³².

Khusus mengenai tata cara dan Persyaratan Perijinan bagi Lembaga Penyiaran Swasta telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta serta Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika RI Nomor 28 Tahun 2008 Tentang Tata Cara dan Persyaratan Perizinan Penyelenggaraan Penyiaran. Pasal 4 Peraturan Pemerintah 50 Tahun 2005 menyebutkan:

- 1) Sebelum menyelenggarakan kegiatan, Lembaga Penyiaran Swasta wajib memperoleh Izin Penyelenggaraan Penyiaran.
- 2) Untuk memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta, Pemohon mengajukan permohonan izin tertulis kepada Menteri melalui KPI, dengan mengisi formulir yang disediakan dan memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam peraturan pemerintah ini.

³² *Ibid*

3) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat rangkap 2 (dua) masing-masing 1 (satu) berkas untuk Menteri dan 1 (satu) berkas untuk KPI, dengan melampirkan persyaratan administrasi, program siaran dan data teknik penyiaran sebagai berikut :

a) Persyaratan Administrasi :

1. Latar belakang maksud dan tujuan pendirian serta mencantumkan nama, visi, misi dan format siaran yang akan diselenggarakan.
2. Akta pendirian perusahaan dan perubahannya beserta pengesahan badan hukum atau telah terdaftar pada instansi yang berwenang.
3. Susunan dan nama pengurus penyelenggara penyiaran.
4. Studi kelayakan dan rencana kerja.
5. Uraian tentang aspek permodalan.
6. Uraian tentang proyeksi pendapatan (revenue) dari iklan dan pendapatan lain yang sah yang terkait dengan penyelenggaraan penyiaran.
7. Daftar media cetak, lembaga pemyiaran televisi yang sudah dimiliki oleh pemohon.
8. Uraian tentang struktur organisasi mulai dari unit kerja tertinggi sampai unit kerja terendah, termasuk uraian tata kerja yang melekat pada setiap unit kerja.

b) Program Siaran :

1. Uraian tentang waktu siaran, sumber materi mata acara siaran, khalayak sasaran, dan daya saing.
2. Prosentase mata acara siaran keseluruhan dan rincian siaran music, serta pola acara siaran harian dan mingguan.

c) Data Teknik Penyiaran:

1. Data inventaris sarana dan prasarana yang akan digunakan, termasuk peralatan studio dan pemancar, jumlah dan jenis studio serta perhitungan biaya investasinya.
2. Gambar tata ruang studio dan peta lokasi stasiun penyiaran, gambar tata ruang stasiun pemancar dan peta lokasi stasiun pemancar, serta gambar peta wilayah jangkauan siaran dan wilayah layanan siarannya.
3. Spesifikasi teknik dan sistem peralatan yang akan digunakan beserta diagram blok sistem konfigurasinya.
4. Usulan saluran frekuensi dan kontur diagram yang diinginkan.

B. Tinjauan Umum tentang Penggunaan Frekuensi Radio

Frekuensi radio secara konseptual adalah jumlah getaran elektromagnetik untuk 1 periode, sedangkan spektrum frekuensi radio adalah kumpulan frekuensi radio. Penggunaan frekuensi radio didasarkan pada ruang jumlah getaran dan lebar pita yang hanya dapat dipergunakan oleh satu pihak.

Misalnya penggunaan secara bersamaan pada ruang dan jumlah getaran yang sama atau berhimpitan yang akan saling mengganggu (*interference*). Frekuensi dalam telekomunikasi digunakan untuk membawa atau menyalurkan informasi sehingga pengaturan frekuensi, meliputi pengalokasian pita frekuensi, dan peruntukannya. Oleh karena itu, sejak berdirinya forum internasional di bidang telekomunikasi, yaitu *International Telecommunication Union* (ITU), penyiaran dalam aspek teknik operasionalnya ditangani oleh ITU sehingga menurut regulasi Internasional, penyiaran merupakan bagian dari telekomunikasi³³.

Frekuensi adalah gelombang elektronik yang kuat dimana pesan-pesan komunikasi radio diudarakan. Gelombang elektromagnetik merupakan salah satu benda alam yang ada sepanjang masa tetapi terbatas dan memiliki sifat kelangkaan. Di dalam studi komunikasi, frekuensi disebut sebagai benda publik (*public domain*). Terdapat tiga pemaknaan atas frekuensi sebagai *public domain*, yaitu benda publik, milik publik dan ranah publik. Untuk itu publik berhak memperoleh keuntungan sosial. Publik dalam hal ini masyarakat melalui parlemen memberikan hak atau lisensi pada lembaga penyiaran mengenai perlu atau tidaknya lembaga tersebut didirikan. Dengan demikian, keterbatasan frekuensi tersebut mengharuskan negara mengambil peranan penting dalam pengelolaannya demi kesejahteraan rakyat. Di dalam konteks pengaturan penyiaran, frekuensi yang digunakan oleh lembaga penyiaran, adalah milik warga negara dan sifatnya terbatas yang dimiliki dan digunakan oleh satu pihak sehingga pihak lain tidak dapat menggunakannya.

³³ Hince IP Pandjaitan, *Undang-Undang Telekomunikasi, Partisipasi Publik dan Pengaturan Setengah Hati*, Internews Indonesia Jakarta 2000, Hal 9

Karena keterbatasan tersebut, sesuai dengan pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat³⁴.

Di Indonesia, spektrum radio yang dikenal terdapat dua jenis, yaitu terrestrial dan ruang angkasa, penyiaran televisi dilakukan pada spektrum radio terrestrial. Media penyiaran tanpa kabel ini dikategorikan sebagai media penyiaran tradisional milik publik yang memakai gelombang elektromagnetik sehingga diperlukan pengaturan oleh lembaga independen untuk menjamin hal-hal yang berkaitan dengan frekuensi radio ini. Pertama, keterlibatan warga-warga negara sebagai pemilik frekuensi tidak sekedar menempatkan sebagai penonton saja, tetapi hak-haknya terpenuhi melalui perwakilan independen, Kedua, menjaga pluralisme masyarakat penyiaran sesuai amanat Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, regulasi yang diwujudkan adalah bentuk undang-undang yang mengatur lisensi/izin dari negara untuk operator dari sisi teknologi dan mengatur kepastian alokasi yang proporsional di antara berbagai pihak, yang harus terwadahi secara merata sesuai prinsip demokratisasi penyiaran yaitu dengan dua asas *diversity of ownership* dan *diversity of content*.

C. Tinjauan Hukum Persaingan Usaha

Seperti telah diuraikan sebelumnya, dalam beberapa tindakan merger atau akuisisi lembaga penyiaran swasta KPPU sebagai penegak Undang-

³⁴ *Ibid*

Undang Anti-Monopoli memiliki peran penting untuk menilai apakah merger atau akuisisi tersebut melanggar ketentuan undang-undang yang ada atau tidak. Fenomena pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta yang terjadi saat ini tidak lepas dari putusan KPPU yang ada sebelumnya mengenai kepemilikan akuisisi lembaga penyiaran televisi yang ada. Kontroversi yang ada di masyarakat menyebutkan bahwa KPPU yang telah berperan dalam menimbulkan konsentrasi kepemilikan lembaga penyiaran swasta sehingga tidak memenuhi prinsip-prinsip demokrasi penyiaran yaitu *diversity of ownership* dan *diversity of content*. Namun sesungguhnya telah jelas dalam Undang-Undang Anti-Monopoli yang menyebutkan pengecualian pemberlakuan Undang-Undang ini, sehingga ranah pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta sepenuhnya merupakan ranah Undang-Undang Penyiaran. Oleh karena itu, perlu diuraikan tinjauan hukum persaingan usaha sehingga jelas letak kewenangan KPPU dalam hal pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta.

1. Pengertian Persaingan Usaha

Banyak istilah yang digunakan untuk bidang hukum persaingan usaha (*Competition Law*) seperti *anti monopoly law* dan *antitrust law*. Di Indonesia secara resmi digunakan istilah Persaingan Usaha sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Menurut Arie Siswanto yang dimaksud dengan hukum persaingan usaha (*competition law*) adalah instrumen hukum yang menentukan

tentang bagaimana persaingan itu harus dilakukan³⁵. Menurut Hermansyah hukum persaingan usaha adalah seperangkat aturan hukum yang mengatur mengenai segala aspek yang berkaitan dengan persaingan usaha, yang mencakup hal-hal yang boleh dilakukan dan hal-hal yang dilarang dilakukan oleh pelaku usaha³⁶. Sedangkan dalam Kamus Lengkap ekonomi yang ditulis oleh Christopher Pass dan Bryan Lowes yang dimaksud dengan *Competition Law* (hukum persaingan) adalah bagian dari perundang-undangan yang mengatur tentang monopoli, penggabungan dan pengambilalihan, perjanjian perdagangan yang membatasi dan praktik anti persaingan³⁷.

Dari berbagai pengertian dan maksud penggunaan istilah larangan praktek monopoli tersebut, dapat disimpulkan bahwa ruang lingkup hukum persaingan usaha adalah hal-hal yang berhubungan dengan perilaku para pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya, agar usaha yang dijalankan tersebut tidak merugikan kepentingan orang/pihak lain (umum), dan selaras dengan tujuan yang hendak dicapai oleh undang-undang.

Asas Undang-undang Anti-Monopoli sebagaimana diatur dalam pasal 2 yaitu : “ Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antar kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum “.

³⁵ Winarno, S.H, *Perumusan Asas Keseimbangan Kepentingan Dalam Uu No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Serta Penerapan Hukumnya Dalam Putusan Hakim Atas Perkara Persaingan Usaha*, Semarang, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2009 hal 37

³⁶ *Ibid*, Hal 38

³⁷ *Ibid*, Hal 39

Asas demokrasi ekonomi tersebut merupakan penjabaran pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Tujuan pembentukan undang-undang Anti-Monopoli ini terdapat pada pasal 3 yaitu:

- a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- c. mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha

2. Pengaturan Persaingan Usaha dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Sebelum masuk kedalam ketentuan dalam Undang-Undang Anti-Monopoli yang berhubungan erat dengan Undang-Undang Penyiaran dalam hal memandang pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta, perlu ditegaskan bahwa Undang-Undang Anti Monopoli diperuntukkan bagi penegak Undang-Undang ini yaitu KPPU untuk pelaku usaha termasuk pelaku usaha jasa

penyiaran. Dalam hal menilai apakah pelaku usaha jasa penyiaran melanggar Undang-Undang Anti-Monopoli, KPPU mendasarkan pada hal-hal yang dilarang dalam Undang-Undang.

Secara substansial Undang-Undang Anti Monopoli mengelompokkan hal-hal yang dilarang dalam tiga kelompok besar, yakni :

1) Perjanjian Yang Dilarang

Di dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia istilah perjanjian diartikan sebagai persetujuan (tertulis atau dengan lisan) yang dibuat oleh dua pihak atau lebih, masing-masing bersepakat akan menaati apa yang tersebut dalam persetujuan itu. Dalam Black's Law Dictionary disebutkan perjanjian atau kontrak adalah *"an agreement between two or more person wich creates a obligation to do or not to do a particular thing"*³⁸.

Di dalam Undang-Undang Anti Monopoli terdapat sepuluh jenis perjanjian yang dilarang, sebagai berikut :

- a. Oligopoli
- b. Penetapan Harga
- c. Pembagian Wilayah
- d. Pemboikotan
- e. Kartel
- f. Trust
- g. Oligopsoni

³⁸ Bryan Garner, *Black's Law Dictionary 9th Edition*, New York, Thomson Reuters, 2009, Hal 78

- h. Integrasi Vertikal
- i. Perjanjian Tertutup
- j. Perjanjian dengan Pihak Luar Negeri

2) Kegiatan Yang Dilarang

Di dalam Black's Law Dictionary ditemukan istilah kegiatan atau *activity*, yang diartikan sebagai “*an accupation or pursuit in wich person is active*” (Kegiatan adalah suatu aktifitas, usaha atau pekerjaan)³⁹. kegiatan yang dimaksud dalam Undang-Undang Anti Monopoli adalah suatu aktifitas yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam proses kegiatan menjalankan usahanya.

Adapun jenis-jenis kegiatan yang dilarang dalam Undang-Undang Anti Monopoli meliputi empat kelompok kegiatan, sebagai berikut :

- a) Monopoli : dalam ketentuan pasal 1 butir ke (1) disebutkan bahwa monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha untuk memasuki pasar bersangkutan.
- b) Monopsoni: adalah suatu bentuk pemusatan pembeli (*buyer cocentration*) yaitu suatu situasi pasar dimana seorang pembeli tunggal berhadapan dengan banyak pemasok kecil. Para pelakua monopsoni sering mendapat keuntungan dari pemasok dalam bentuk potongan harga karena pembelian dalam jumlah besar.

³⁹ Bryan Garner, *Black's Law Dictionary 9th Edition*, New York, Thomson Reuters, 2009, Hal 38

c) Penguasaan Pasar : dalam Pasal 19 Undang-Undang Anti-Monopoli penguasaan yang dilarang ialah penguasaan pasar yang menyebabkan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang berupa :

- a. menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau
- b. menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau
- c. membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan; atau
- d. melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Selain itu, Pelaku usaha dilarang melakukan pemasokan barang dan atau jasa dengan cara melakukan jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Serta pelaku usaha dilarang melakukan kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya yang menjadi bagian dari komponen harga barang dan atau

d) Persekongkolan: dalam pasal 1 butir ke (8) disebutkan persekongkolan atau konspirasi adalah usaha adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol. Undang-Undang Anti Monopoli membedakan tiga kelompok persekongkolan yang dilarang, yaitu :

- 1) Persekongkolan dalam tender
- 2) Persekongkolan mendapatkan rahasia perusahaan
- 3) Persekongkolan untuk menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa.

Persekongkolan dalam tender adalah suatu kerjasama antara beberapa pihak untuk memenangkan peserta tender tertentu. Persekongkolan dalam tender dapat dilakukan secara terang-terangan atau diam-diam melalui tindakan penyesuaian, penawaran sebelum dimasukkan, atau menciptakan pesaing semu, atau menyetujui dan atau memfasilitasi atau pemberian kesempatan eksklusif, atau tindakan menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu .

e) Posisi Dominan

Di dalam pasal 1 butir ke (4) Posisi Dominan adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi diantara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Yang dilarang dalam Undang-Undang Anti-Monopoli adalah penyalahgunaan posisi dominan tersebut.

Undang-Undang Anti Monopoli membedakan empat kelompok posisi dominan, yaitu :

- a) Posisi Dominan yang bersifat Umum : terjadi apabila satu pelaku usaha menguasai 50 % atau lebih, atau dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok usaha menguasai 75 % atau lebih pangsa pasar untuk satu jenis barang atau jasa.
- b) Posisi Dominan karena jabatan rangkap: posisi dominan yang dilarang dalam hal ini adalah apabila pelaku usaha melakan jabatan rangkap, yaitu menduduki jabatan sebagai direksi atau komisaris suatu perusahaan, pada waktu yang bersamaan dilarang merangkap menjadi direksi atau komisaris pada perusahaan lain, apabila perusahaan perusahaan tersebut :

1. berada dalam pasar bersangkutan yang sama, atau

2. memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang atau jenis usaha, atau
3. secara bersama dapat menguasai pangsa pasar barang dan jasa tertentu yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

c) Posisi Dominan karena pemilikan saham mayoritas: dalam hal ini pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan :

1. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50 % pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu;
2. dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75 % pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.,

d) Posisi Dominan karena penggabungan, peleburan dan pengambil alihan Penggabungan (merger) dapat terjadi secara vertikal atau horizontal.

Penggabungan secara vertikal terjadi antara dua pengusaha atau lebih terhadap suatu barang atau jasa

tertentu yang memiliki kaitan atau hubungan., misalnya pengusaha produsen farmasi melakukan penggabungan dengan pengusaha distributornya. Sedangkan penggabungan horizontal terjadi apabila beberapa pengusaha yang masing-masing memproduksi barang sejenis melakukan merger atau penggabungan usaha sehingga membentuk perusahaan baru . Tindakan yang dilakukan oleh para pelaku usaha yang melakukan merger dapat berakibat berkurangnya pesaing dan persaingan untuk suatu produk barang atau jasa tertentu.

Tindakan merger, akuisisi dan konsolidasi usaha jasa penyiaran yang ada saat ini yang menyebabkan fenomena pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta yang ada. Hal ini tentunya bertentangan dengan pengaturan dalam pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran terutama kata dibatasi dalam bunyi pasal tersebut. Diloloskannya akuisisi MNC Group yang kemudian disusul oleh lolosnya akuisisi EMTK menunjukkan bahwa dalam menilai proses tersebut, KPPU tidak memperhatikan Undang-Undang yang berkaitan dengan usaha yang dijalankan pelaku usaha yang ada, yaitu Undang-Undang Penyiaran.

KPPU menyatakan :

KPPU dalam memeriksa dan memutus perkara akan menguji isu hukum pada: apakah posisi monopoli

atau dominan pelaku usaha dalam pasar bersangkutan (*relevant market*) tertentu telah disalahgunakan untuk menghambat pesaing, merugikan konsumen atau menghilangkan efisiensi usaha. Apabila diperhatikan, UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (selanjutnya disebut 'UU Penyiaran') *incasu* Pasal 18 yang mengatur "Pemusatan Ijin Kepemilikan dan penguasaan lembaga penyiaran swasta pada satu orang atau satu badan hukum, baik di wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi " dan Pasal 34 ayat (4) yang menentukan bahwa "Ijin Penyelenggaraan Penyiaran dilarang dipindahtangankan kepada pihak lain" pada dasarnya adalah pasal-pasal tentang Pembatasan pemusatan kepemilikan (monopoli/posisi dominan) dan larangan pengambilalihan Lisensi dalam industri penyiaran (yang terkait dengan jaminan implementasi konsep *diversity of content* dan *diversity of ownership*). Hal-hal yang apabila dikaitkan dengan UU Persaingan Usaha tidaklah menjadi isu hukum yang akan diperiksa baik dalam proses penanganan perkara maupun dalam analisis terhadap Notifikasi Merger. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa, KPPU hanya bertugas dan berwenang menguji aspek persaingan dari suatu monopoli atau konsentrasi pasar yang terbentuk sebagaimana diatur dalam UU Persaingan Usaha dan tidak pada permasalahan atau melarang pemusatan kepemilikan, lisensi penyiaran dan atau content siaran lembaga penyiaran sebagaimana termuat dalam Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 34 ayat (4) UU Penyiaran. Jadi tidak tepat bila ada pendapat yang menyatakan bahwa Putusan atau pendapat Komisi terkait akuisisi di industri penyiaran melanggar UU Penyiaran⁴⁰.

Dikaitkan dengan Undang-Undang Anti Monopoli, pernyataan di atas berhubungan dengan beberapa hal yang merupakan pengecualian dalam pelaksanaan undang-

⁴⁰ KKPU, 2012, *KPPU tidak mengawasi Pelaksanaan UU Penyiaran* (Online), <http://www.kppu.go.id/id/kppu-tidak-mengawasi-pelaksanaan-uu-penyiaran/> (25 januari 2011)

⁴⁰ Prof.Dr.Jimly Assidique, Perihal Undang-Undang (online), [http:// www.jimly.com](http://www.jimly.com) (10 desember 2011)

undang tersebut. Ketentuan pengecualian itu diatur dalam pasal 50 dan pasal 51 Undang-Undang Anti Monopoli menyatakan :

“ Yang dikecualikan dari ketentuan undang-undang ini adalah :

- a. perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba.
- c. perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan/atau jasa yang tidak mengekang dan atau menghalangi persaingan.
- d. perjanjian dalam rangka keagenan yang isinya tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali barang dan/atau jasa dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan.
- e. perjanjian kerjasama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standard hidup masyarakat luas.
- f. perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh pemerintah Republik Indonesia.

- g. perjanjian dan/atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan/atau pasokan pasar dalam negeri,
- h. pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil, atau
- i. kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.

Pada huruf a pengecualian tersebut yang menyatakan: Yang dikecualikan dari ketentuan undang-undang ini adalah perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Artinya dalam hal evaluasi merger, akuisisi dan konsolidasi lembaga penyiaran swasta KPPU kembali mendasarkan evaluasi pada kacamata persaingan usaha dalam Undang-Undang Anti-Monopoli saja. Sehingga pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta yang ada sepenuhnya merupakan ranah Undang-Undang Penyiaran saja karena KPPU tidak berwenang dalam menegakkan prinsip-prinsip demokrasi penyiaran yaitu *diversity of ownership* dan *diversity of content* dalam menilai sebuah merger, akuisisi ataupun konsolidasi lembaga penyiaran televisi swasta.

BAB III

METODE PENELITIAN

Dalam memperoleh data-data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini maka metode yang digunakan untuk mendapatkan hasil yang akurat dengan menggunakan metode sebagai berikut:

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif, yang bisa juga disebut sebagai penelitian hukum doctrinal. Pada penelitian hukum jenis ini, sering kali hukum dikonsepskan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan atau hukum dikonsepskan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas⁴¹. Penelitian dengan jenis normatif ini karena dikaji mendalam mengenai pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta terkait penggunaan frekuensi radio dalam Undang-Undang Penyiaran, khususnya pengertian makna kata dibatasi pada pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran serta peraturan pelaksanaannya.

B. Pendekatan Penelitian

Dalam skripsi ini, penulis menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti aturan-aturan yang mengatur mengenai pemusatan

⁴¹ Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, Hal.118.

kepemilikan lembaga penyiaran swasta. Pendekatan peraturan perundang-undangan yang dikhususkan pada pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran terutama pada kata dibatasi.

C. Jenis Bahan Hukum

Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari:

a) Norma atau kaedah dasar, yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

b) Peraturan Dasar yaitu Undang-Undang Dasar 1945;

c) Peraturan Perundang-undangan:

1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Telekomunikasi

2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

3) Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta

4) Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika RI Nomor 28 Tahun 2008 Tentang Tata Cara dan Persyaratan Perizinan Penyelenggaraan Penyiaran

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, atau

pendapat pakar hukum yang berhubungan dengan tema yang diangkat dalam penulisan ini.

3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum) dan ensiklopedia

D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

1. Bahan hukum primer ini didapat dari literatur serta akses internet melalui berbagai situs ilmu hukum yang berkaitan dengan hukum penyiaran, pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta, izin penyelenggaraan penyiaran serta penggunaan frekuensi radio serta didapat langsung dari Undang-Undang Penyiaran.
2. Bahan hukum sekunder penulis dapat dari penelitian-penelitian sebelumnya yang pernah ada yang berkaitan dengan kepemilikan lembaga penyiaran, buku-buku yang di dalamnya berisi tentang segala penjelasan mengenai permasalahan yang penulis angkat dalam penulisan ini. Metode pengumpulan bahan hukum dalam karya ilmiah ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan yang dilakukan dengan menghimpun bahan hukum dari literatur dan peraturan perundang-undangan.
3. Data tersier dalam penelitian ini ialah Kamus Hukum dan juga jurnal *online* yang mendukung tentang judul dan permasalahan angkat.

E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang kemudian diperoleh, dikumpulkan dan dipelajari, serta dikutip dari berbagai sumber seperti literatur, peraturan perundang-undangan, artikel, jurnal, makalah, atau majalah yang berkaitan dengan judul dan permasalahan penulis angkat. Analisis bahan hukum, terutama pada analisis pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran dilakukan dengan cara penafsiran secara sistematis untuk dikaji lebih lanjut sesuai dengan permasalahan yang ada agar diperoleh pemecahan yang jelas. Penafsiran secara sistematis yaitu penafsiran yang menafsirkan peraturan perundang-undangan dihubungkan dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum. Karena, terbentuknya suatu undang-undang pada hakikatnya merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan yang berlaku sehingga tidak mungkin ada satu undang-undang yang berdiri sendiri tanpa terikat dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Sebagai konsekuensi logis dari berlakunya suatu sistem perundang-undangan maka untuk menafsirkan undang-undang tidak boleh menyimpang atau keluar dari sistem perundang-undangan itu⁴².

F. DEFINISI KONSEPTUAL

1. Pengaturan adalah proses, cara, perbuatan mengatur⁴³. Dalam penulisan ini yang dimaksud dengan pengaturan adalah Undang-Undang dan peraturan pelaksana yang dibuat pemerintah dan lembaga

⁴² Prima Jayati, S.H, 2011, *Jenis-Jenis Metode dan Konstruksi Hukum* (Online), <http://logikahukum.wordpress.com/tag/metode-interpretasi-secara-sistematis/> (10 Desember 2011)

⁴³ Kamus Besar Bahasa Indonesia

- terkait berkaitan dengan penyiaran, terutama yang mengatur pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta.
2. Kepemilikan lembaga penyiaran swasta adalah kepemilikan orang atau badan hukum terhadap lembaga penyiaran swasta yang berupa saham.
 3. Lembaga penyiaran swasta adalah lembaga penyiaran yang bersifat komersial berbentuk badan hukum Indonesia, yang bidang usahanya hanya menyelenggarakan jasa penyiaran radio atau televisi⁴⁴. Lembaga penyiaran swasta dalam penulisan ini dikhususkan pada lembaga penyiaran swasta berbentuk televisi yang tujuan utamanya adalah mencari keuntungan / *profit oriented*.
 4. Pemusatan kepemilikan Lembaga penyiaran swasta yaitu kepemilikan lembaga penyiaran swasta oleh satu orang atau satu badan hukum yang melanggar ketentuan peraturan perundangan dibidang penyiaran lembaga penyiaran swasta
 5. Frekuensi radio adalah jumlah getaran elektromagnetik untuk 1 periode, sedangkan spektrum frekuensi radio adalah kumpulan frekuensi radio. Penggunaan frekuensi radio didasarkan pada ruang jumlah getaran dan lebar pita yang hanya dapat dipergunakan oleh satu pihak⁴⁵. Frekuensi radio dalam penulisan ini dikhususkan pada fakta bahwa frekuensi radio tersebut merupakan sumber daya alam terbatas milik publik yang digunakan sebagai saran penyiaran.
 6. Penggunaan frekuensi radio adalah alokasi bagi lembaga penyiaran swasta khususnya lembaga penyiaran televisi swasta untuk

⁴⁴ Pasal 17 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

⁴⁵ Hince IP Pandjaitan, *Undang-Undang Telekomunikasi, Partisipasi Publik dan Pengaturan Setengah Hati*, Internews Indonesia Jakarta 2000, Hal 9

menggunakan kanal siaran. Penggunaan frekuensi radio dalam penulisan ini diberikan pemerintah kepada lembaga penyiaran televisi swasta berupa izin penyelenggaraan penyiaran, yakni izin menggunakan frekuensi radio untuk melakukan kegiatan penyiaran

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Pengertian Dibatasi dalam Pasal 18 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tentang Penyiaran

1. Analisis Pengertian Dibatasi dalam Pasal 18 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

Adanya kontroversi mengenai pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta terkait fenomena pemusatan kepemilikan televisi swasta, bersumber pada pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran yang menyatakan bahwa: “Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi”. Dalam uraian tersebut jelas dikatakan bahwa pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran dibatasi.

Kata dibatasi dalam pengaturan pasal tersebut menimbulkan kebingungan dan perdebatan karena dianggap kabur serta memberikan kesempatan untuk pihak-pihak tertentu untuk menafsirkannya sesuai keuntungan pribadi demi memperoleh keuntungan. Kata tersebut dianggap kabur karena tidak jelas bagaimana pembatasan kepemilikan yang dimaksud. Selain itu, dalam pembatasan tersebut tidak dimasukkan unsur

frekuensi radio yang merupakan instrumen utama untuk menyelenggarakan kegiatan penyiaran oleh lembaga penyiaran televisi swasta.

Kata dibatasi dalam: “Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi”. berasal dari kata batas yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia bermakna: “ketentuan yg tidak boleh dilampaui”. Menurut Black’s Law Dictionary, kata dibatasi berasal dari kata batas atau *limit* yang bermakna: “*a restriction or restraint, a boundary or defining line, the extent of power, right, or authority*⁴⁶”. Artinya pengaturan dalam pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran tersebut berusaha memberikan ketentuan yang tidak boleh dilampaui oleh lembaga penyiaran televisi swasta. Tidak boleh dilampaui artinya harus terdapat jumlah maksimum lembaga penyiaran televisi swasta yang boleh dimiliki oleh satu orang atau satu badan hukum. Ketentuan pembatasan tersebut seharusnya menentukan porsi berbentuk angka sehingga menimbulkan kejelasan dalam pemaknaannya. Porsi atau angka dalam pengaturan tersebut hanya menyebutkan jumlah subyek saja yaitu: “satu orang atau satu badan hukum” tanpa menjelaskan berapa porsi pembatasan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta yang diperbolehkan.

Apabila dilihat kembali, pasal tersebut memiliki makna bahwa Undang-Undang Penyiaran tidak memberikan kesempatan terhadap

⁴⁶Bryan Garner, *Black’s Law Dictionary 9th Edition*, New York, Thomson Reuters, 2009, Hal 546-547

pemusatan kepemilikan dan penguasaan lembaga penyiaran televisi swasta dengan cara pembatasan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta. Polemik yang terjadi dikarenakan pemahaman kata dibatasi dalam pasal tersebut yang dianggap tidak jelas dan kabur. Sesungguhnya hal ini perlu dipahami secara lebih lanjut karena sesungguhnya norma dalam pasal 18 (1) tersebut dibuat secara umum (*general*) dan abstrak (*abstrack*)⁴⁷ untuk selanjutnya diatur dalam peraturan pelaksana yang lebih khusus. Peraturan perundangan yang bersifat umum tersebut dibuat sedemikian rupa sehingga berlaku secara umum bagi siapa saja dan bersifat abstrak karena tidak menunjuk pada hal, atau peristiwa atau kasus konkret yang telah ada sebelumnya.

Porsi dan bagaimana pembatasan dalam pasal 28 (1) Undang-Undang Penyiaran tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta pada pasal 32 ayat 1 menyatakan: “Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta jasa penyiaran televisi oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, di seluruh wilayah Indonesia dibatasi sebagai berikut:

- a) satu badan hukum paling banyak memiliki dua izin penyelenggaraan penyiaran jasa penyiaran televisi, yang berlokasi di dua provinsi yang berbeda;

⁴⁷ Prof.Dr.Jimly Assidique, *Perihal Undang-Undang* (online), [http:// www.jimly.com](http://www.jimly.com) (10 desember 2011)

- b) paling banyak memiliki saham sebesar 100% pada badan hukum kesatu;
- c) paling banyak memiliki saham sebesar 49% pada badan hukum kedua;
- d) paling banyak memiliki saham sebesar 20% pada badan hukum ketiga;
- e) paling banyak memiliki saham sebesar 5% pada badan hukum keempat dan seterusnya;
- f) badan hukum sebagaimana dimaksud pada huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, berlokasi di beberapa wilayah provinsi yang tersebar diseluruh wilayah Indonesia.

Pasal 32 ayat (3) PP Nomor 50 Tahun 2005 menyebutkan bahwa: Pengecualian terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, huruf d, dan huruf e, memungkinkan kepemilikan saham lebih dari 49% dan paling banyak 90% pada badan hukum kedua dan seterusnya hanya untuk Lembaga Penyiaran Swasta yang telah mengoperasikan sampai dengan jumlah stasiun relai yang dimilikinya sebelum ditetapkannya PP ini. Pengaturan yang seperti yang telah disebutkan sebelumnya dimana ketentuan di dalam Pasal 32 ayat (1) direduksi sendiri oleh ayat (3)-nya.

Uraian pasal 32 ayat 1 PP Nomor 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta diatas dapat diketahui bahwa pembatasan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta dilakukan dengan pembatasan kepemilikan saham satu orang atau

satu badan hukum pada lembaga penyiaran televisi swasta. Dapat dilihat bahwa PP ini memberikan kesempatan bagi satu orang atau satu badan hukum untuk memiliki saham pada lembaga penyiaran televisi swasta pertama, kedua, ketiga, keempat bahkan lebih. Regulasi yang demikian juga menjadi titik perdebatan karena dianggap memberikan peluang terhadap pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta.

Besarnya peluang satu orang atau satu badan hukum untuk memiliki saham dalam jumlah tertentu dalam beberapa televisi swasta ini perlu ditinjau apakah sejalan dengan pengaturan dalam pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran. Dalam hal ini kata “dibatasi” dalam pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran, diterjemahkan oleh pasal 32 (1) PP Nomor 50 Tahun 2005 dengan memberikan kesempatan yang luas bagi satu orang atau satu badan hukum untuk memiliki saham pada beberapa televisi swasta. Selanjutnya perlu dikaji lebih lanjut apakah pengaturan dalam pasal 32 (1) PP 50 Tahun 2005 tersebut sejalan dengan apa yang dimaksud dengan kata dibatasi dalam pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran.

Pentingnya peranan penyiaran dalam kehidupan masyarakat serta fenomena konsentrasi kepemilikan lembaga penyiaran televisi yang ada seharusnya diwujudkan dalam pengaturan yang lebih jelas. Tidak tepat apabila pengaturan porsi tersebut hanya dituangkan dalam Peraturan pemerintah mengingat pentingnya pembatasan tersebut. Oleh karenanya pengaturan pembatasan kepemilikan lembaga penyiaran swasta dalam pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran seharusnya juga disebutkan porsi

berbentuk angka maksimal jumlah lembaga penyiaran swasta yang boleh dimiliki satu orang atau satu badan hukum untuk mencegah pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta. Misalkan saja 1 orang atau satu badan hukum atau satu perusahaan *holding* paling banyak memiliki 1 lembaga penyiaran di satu provinsi.

Pengaturan pada pasal 18 ayat 1 tersebut juga harus sesuai dengan jiwa dari Undang-Undang Penyiaran yang terdapat pada pasal 2 yang menyatakan bahwa : “Penyiaran diselenggarakan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan asas manfaat, adil dan merata, kepastian hukum, keamanan, keberagaman, kemitraan, etika, kemandirian, kebebasan, dan tanggung jawab”. Dapat diketahui bahwa asas keberagaman merupakan salah satu asas penting dalam Undang-undang Penyiaran. Keberagaman yang dimaksud dalam Undang-Undang Penyiaran, dan merupakan asas umum dalam penyiaran ialah keberagaman kepemilikan (*diversity of ownership*) dan keberagaman isi siaran (*diversity of content*). Asas hukum dalam Undang-Undang Penyiaran, terutama kata “dibatasi” dalam pengaturan pemusatan kepemilikan dan penguasaan lembaga penyiaran swasta seharusnya mengacu pada asas keberagaman kepemilikan dan asas keberagaman isi siaran.

Menurut C.W. Paton asas adalah suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan mendasari adanya suatu norma hukum. Unsur-unsur yang terdapat pada asas antara lain :

- a. Alam pikiran

- b. Rumusan yang luas
- c. Dasar bagi pembentukan norma hukum.

Sedangkan Van Eikema Hommes berpendapat bahwa asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma hukum yang konkrit tetapi sebagai dasar umum (petunjuk) bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum. Dengan kata lain asas hukum adalah dasar (petunjuk arah) dalam pembentukan hukum positif. Menurut P. Scholten asas hukum adalah kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesesuaian pada hukum yang merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan umum; tetapi tidak boleh tidak harus ada⁴⁸.

Menurut Satjipto Raharjo asas hukum adalah unsur penting dan pokok dari peraturan hukum. Asas hukum adalah jantungnya peraturan hukum karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum. Satjipto Raharjo mengatakan bahwa pada akhirnya peraturan-peraturan hukum itu harus dapat dikembalikan kepada asas-asas tersebut⁴⁹. Dari beberapa pendapat sarjana tersebut dapat disimpulkan bahwa asas hukum baru merupakan cita-cita suatu kebenaran yang menjadi pokok, dasar (tumpuan berpikir) untuk menciptakan norma hukum. Jadi suatu asas hukum adalah alam pikiran (cita-cita ideal) yang melatar belakangi pembentukan sebuah pengaturan perundang-undangan.

⁴⁸ Lisa Erwina, 1994, *Asas Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara
<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/1513/1/Pidana-Liza.pdf> (10 desember 2011)

⁴⁹ *Ibid*

Makna kata dibatasi dalam pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran ini dicita-citakan untuk mengakomodir keberagaman kepemilikan dan keberagaman isi dalam penyiaran. Artinya asas keberagaman ini ingin memberikan kesempatan yang sama pada siapapun untuk memiliki lembaga penyiaran televisi swasta serta mencegah satu orang atau satu badan hukum untuk memiliki lembaga penyiaran swasta dalam jumlah yang banyak sehingga lembaga penyiaran televisi swasta yang ada tidak dimiliki oleh orang atau badan hukum yang sama atau terbatas pada pihak-pihak tertentu saja. Asas keberagaman ini sesungguhnya merupakan wujud demokrasi penyiaran, dimana dalam tatanan negara yang demokratis, terdapat kebebasan sehingga penyiaran, lembaga penyiaran televisi swasta khususnya, sepenuhnya tidak boleh dikendalikan oleh negara. Hal tersebut memberikan kebebasan bagi lembaga penyiaran televisi swasta untuk memiliki ruang gerak dalam memiliki usaha, menjalankan usaha, mengembangkan usaha dalam rangka menjalankan fungsi penyiaran⁵⁰. Dalam hal ini tentunya termasuk dalam hal memiliki lembaga penyiaran baik melalui merger atau akuisisi maupun pendirian lembaga penyiaran televisi swasta.

Diversity of ownership dapat dimaknai keanekaragaman pemilik dan tidak saling berhubungan satu sama lain. Prinsip ini bertujuan agar tidak terjadi konsentrasi kepemilikan modal dalam lembaga penyiaran sehingga mendorong adanya keterlibatan modal dari masyarakat luas. Dengan *diversity of content* diharapkan agar tidak terjadi monopoli informasi yang

⁵⁰Halllianty Perbawa, 2009, *Penghentian Dugaan Monopoli Kepemilikan*, www.lontar.ui.ac.id/file?file=digital/...Penghentian%20dugaan...pdf (11 November 2011)

dilakukan lembaga penyiaran televisi swasta. Kedua prinsip tersebut apabila dilihat kembali sesungguhnya bertujuan untuk menjamin demokrasi penyiaran juga menciptakan kesempatan yang sama bagi pelaku usaha untuk melakukan kegiatan usaha dibidang penyiaran.

Adanya kata dibatasi dalam pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran tersebut menunjukkan pasal ini memiliki nilai idealis dalam konteks demokrasi. Namun dalam prakteknya, kata dibatasi ini memiliki kelemahan karena dalam prakteknya keabstrakan, ketidakjelasan dan kekaburan maknanya yang sedemikian rupa disiasati oleh pemilik-pemilik lembaga penyiaran televisi swasta untuk memiliki lembaga penyiaran televisi swasta lainnya dengan berbagai upaya integrasi⁵¹. Dan pengaturan pelaksana pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran yaitu pasal 32 (1) PP 50 Tahun 2005 justru memberikan porsi yang longgar bagi satu orang atau satu badan hukum untuk memiliki saham pada beberapa lembaga penyiaran televisi swasta dalam jumlah tertentu yang porsinya cukup besar. Sehingga dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya tidak ditemukan perwujudan pembatasan pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta oleh satu orang ataupun satu badan hukum, baik di satu wilayah maupun di wilayah siaran tidak dalam Pasal 32 (1) PP 50 Tahun 2005.

Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga penyiaran televisi swasta merupakan hal yang tidak diperbolehkan mengingat keterbatasan jumlah kanal frekuensi radio yang ada selama ini. Frekuensi

⁵¹ *Ibid*

radio yang merupakan sumber daya alam terbatas milik publik merupakan hambatan mutlak bagi pelaku usaha yang ingin mendirikan lembaga penyiaran televisi swasta. Tidak dapat dipungkiri bahwa televisi yang selama ini berada di Indonesia merupakan televisi swasta yang berbasis di Jakarta. Dan saat ini 14 kanal frekuensi radio yang ada di Jakarta telah terpakai sehingga tidak memungkinkan lagi terdapat lembaga penyiaran televisi swasta baru yang didirikan. Sehingga pembatasan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta merupakan hal yang mutlak dilakukan. Berkaitan dengan hal tersebut, makna kata dibatasi : dalam pasal 18 (1) ialah menekankan pada tujuan untuk membatasi adanya pemusatan kepemilikan atau konglomerasi media dengan idealisme asas keberagaman kepemilikan. Dengan kata lain, diharapkan jumlah lembaga penyiaran swasta yang terbatas tersebut dimiliki oleh orang-orang yang berbeda dengan harapan akan tercipta pluralisme penyiaran.

Faktanya lembaga penyiaran televisi swasta yang ada saat ini ialah stasiun televisi swasta komersial yang berbasis di Jakarta. Pusat kegiatan penyiaran dilakukan dari Jakarta hampir ke seluruh wilayah Indonesia. Hal ini sejalan dengan fakta bahwa pengusaha pemilik lembaga penyiaran televisi swasta di Indonesia yang merupakan pengusaha yang berpusat di Jakarta, artinya kepemilikan, kegiatan usaha industri penyiaran komersial Indonesia saat ini memang terpusat di Jakarta. Hal ini seharusnya tidak terjadi mengingat peran penyiaran yang memiliki posisi sentral dalam kehidupan masyarakat dalam bidang politik, sosial, ekonomi, budaya dan sebagainya. Keterpusatan tersebut bukan merupakan hal yang wajar terjadi

dan harus ditinggalkan mengingat cita-cita demokrasi penyiaran yang tertuang dalam Undang-Undang Penyiaran. Keterpusatan penyiaran tersebut merupakan hal yang sesungguhnya ingin dibatasi dan dicegah pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran. Pemusatan usaha penyiaran adalah peninggalan rezim berkuasa sebelumnya. Dan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran yang ada harus diregulasi sedemikian rupa sesuai cita-cita dan nilai idealisme yang ada.

Pemusatan kegiatan penyiaran di Jakarta sebagai ibukota provinsi serta fenomena konsentrasi kepemilikan lembaga penyiaran swasta diharapkan dapat diatasi dengan pengaturan yang jelas terutama memberikan uraian lebih lengkap untuk memperjelas kata dibatasi dalam pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran sehingga tidak menimbulkan penafsiran sepihak oleh pihak-pihak tertentu.

2. Pengertian dibatasi dalam Pasal 18 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 005/PUU-1/2003

Sejak diundangkan pada tanggal 28 desember 2002, Undang-Undang Penyiaran terus diperdebatkan. Perdebatan tersebut tidak saja terjadi di media massa namun juga hingga ke ranah uji konstitusional Undang-Undang Penyiaran. Tercatat bahwa Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia (IJTI), Persatuan Radio Siaran Swasta Nasional Indonesia (PRSSNI), Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI) ,Persatuan Sulih Suara Indonesia (PERSUSI) dan Komunitas Televisi Indonesia

(KOMTEVE) pada bulan maret tahun 2003 mengajukan permohonan pengujian kontitusional beberapa pasal pada Undang-Undang Penyiaran karena pasal-pasal tersebut dianggap tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Salah satu poin dalam permohonan uji konstitusional tersebut menyatakan pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran tersebut bertentangan dengan Pasal 28 (d) Undang-Undang Dasar 1945 karena dianggap menegasi hak lembaga penyiaran untuk melakukan kegiatan usaha. Namun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 005/PUU-1/2003 tertanggal 22 juli 2004 menyatakan menolak dalil tersebut diatas. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa alasan tersebut menunjukkan ketidakpahaman bahwa frekuensi yang diambil dari spektrum gelombang radio itu merupakan milik publik dan sifatnya terbatas, sehingga spektrum gelombang radio harus diatur sedemikian rupa sehingga ia harus memenuhi *diversity of ownership* dan *diversity of content* untuk sebesar-besarnya keuntungan masyarakat banyak. Disamping itu perlu dicegah adanya monopoli, baik itu monopoli kepemilikan dan monopoli informasi. Di negeri demokrasi, di manapun, kepemilikan lembaga penyiaran dan jangkauan dibatasi, termasuk di Amerika Serikat⁵².

Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang pada saat itu diketuai Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., juga menjelaskan bahwa pembatasan pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta oleh

⁵² Mahkamah Konstitusi, 2004, *PUTUSAN Perkara Nomor 005/PUU-I/2003* (Online), hal 38

satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran dimaksudkan untuk mencegah terjadinya monopoli pembentukan opini publik oleh seseorang atau satu badan hukum, yang dapat mengurangi netralitas dan independensi lembaga penyiaran yang bersangkutan⁵³. Artinya pembatasan tersebut merupakan suatu hal yang wajar dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan pencegahan monopoli kepemilikan lembaga penyiaran serta pencegahan monopoli informasi.

Pengertian dibatasi dalam pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran menurut Putusan Mahkamah Konstitusi ini lebih menegaskan pada pengaturan mengenai batas-batas kepemilikan untuk mencegah monopoli kepemilikan dan monopoli informasi oleh satu lembaga penyiaran. Namun sayangnya pengertian dibatasi tersebut tidak dijelaskan lebih mendalam terutama mengenai batas maksimal lembaga penyiaran swasta yang boleh dimiliki oleh satu orang atau satu badan hukum.

Uraian mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi ini menunjukkan bahwa pada awalnya *judicial review* diajukan karena pemohon berpendapat bahwa sesungguhnya kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta tidak perlu dibatasi karena hal tersebut menghambat usaha jasa penyiaran itu sendiri. Pemohon menginginkan kepemilikan lembaga penyiaran swasta diserahkan pada pasar sehingga tercapai kebebasan pers dan kebebasan berusaha. Namun putusan yang ada mengukuhkan pengaturan pada pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran yang

⁵³ Ibid hal 44

menyatakan: “Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi” sehingga pasal tersebut masih berlaku hingga kini.

Melalui putusan tersebut Mahkamah Konstitusi juga mencabut kewenangan KPI dalam pembuatan Peraturan Pemerintah, yakni dalam pasal Pasal 62 Undang-Undang Penyiaran, yang menyatakan⁵⁴ :

- 1) Ketentuan-ketentuan yang disusun oleh KPI bersama Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Ayat (10), Pasal 18 Ayat (3) dan Ayat (4) , Pasal 29 Ayat (2), Pasal 30 Ayat (3), Pasal 31 Ayat (4), Pasal 32 Ayat (2), Pasal 33 Ayat (8), Pasal 55 Ayat (3), dan Pasal 60 Ayat (3) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”
- 2) Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) harus ditetapkan paling lambat 60 (enam puluh) hari setelah selesai disusun oleh KPI bersama Pemerintah”.

Hal tersebut sangat disayangkan mengingat KPI sendiri merupakan lembaga yang selama ini dianggap memiliki peran besar dalam menegakkan prinsip demokrasi penyiaran demi menjaga nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar terutama dalam memberikan sanksi terhadap isi siaran yang bertentangan dengan prinsip-prinsip tersebut.

Pada Tahun 2006 dilakukan kembali *judicial review* terhadap Undang-Undang Penyiaran. Kali ini permohonan tersebut diajukan oleh KPI mengenai pencabutan kewenangan legislasi sesuai putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya. Namun permohonan tersebut dikatakan tidak dapat diterima sehingga mengukuhkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-1/2003. Semenjak itu, KPI menjadi lembaga

⁵⁴ *Ibid* 50

yang semata-mata memberikan sanksi pada siaran lembaga penyiaran televisi swasta yang dianggap melanggar pedoman penyiaran tanpa mampu berperan dalam pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta.

3. Penafsiran Pengertian dibatasi dalam Pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran Menurut Lembaga Terkait

Setelah *judicial review* pada tahun 2003 dan 2006, terdapat lagi *judicial review*. Hal ini dilakukan karena adanya fenomena akuisisi diantara lembaga penyiaran swasta yang mengakibatkan terbentuknya konglomerasi media oleh beberapa korporasi mendorong Aliansi Jurnalis Independen (AJI), Lembaga Bantuan Hukum Pers (LBH Pers) , Media Link, Pemantau Regulasi dan Regulator Media (PR2Media); Yayasan Dua Puluh Delapan (Y28) untuk mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi mengenai pasal 18 (1) dan Pasal 34 (4) Undang-Undang Penyiaran. Para pihak tersebut memohon penafsiran secara formal pasal-pasal tersebut sehingga tidak menguntungkan sekelompok pemodal atau pihak-pihak tertentu dan merugikan kepentingan umum⁵⁵. Tindakan pengajuan permohonan pengujian ini tentunya didasari bahwa pasal 18 (1) memberikan pembatasan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta namun nyatanya justru lembaga penyiaran televisi swasta saat ini dimiliki oleh pihak yang itu-itu saja.

⁵⁵ Mahkamah Konstitusi, 2011, *Ringkasan Permohonan Perkara Registrasi Nomor 78/PUU-IX/2011* (Online), hal 1, Jakarta

Para pihak tersebut dalam petitumnya menyatakan bahwa Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Penyiaran harus ditafsirkan: “satu badan hukum apapun di tingkat manapun (induk atau anak perusahaan) atau perseorangan, tidak boleh memiliki lebih dari 1 (satu) izin penyelenggaraan penyiaran jasa penyiaran televisi, yang berlokasi di 1 (satu) provinsi”. Permintaan penafsiran seperti itu dianggap dapat mencegah pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta sehingga dapat tercapai persaingan usaha yang sehat yang seiring dengan demokrasi penyiaran. Para pihak berdalil bahwa selama ini pemilik lembaga penyiaran televisi swasta tidak patuh pada Undang-Undang Penyiaran dan oleh karenanya Undang-Undang Penyiaran harus ditegakkan dengan adanya penafsiran secara formal oleh Mahkamah Konstitusi sehingga pengaturan dalam pasal tersebut menjadi jelas dan tidak ditafsirkan secara sepihak oleh pemilik lembaga penyiaran televisi swasta.

Permohonan *judicial review* tersebut bergulir seiring proses PT EMTEK yang mengambil-alih saham Indosiar, padahal PT EMTEK sendiri telah memiliki SCTV serta O-channel yang berbasis di Jakarta. SCTV dan Indosiar adalah lembaga penyiaran swasta yang telah cukup lama bersiaran dan memiliki jangkauan nasional sedangkan O-Channel adalah televisi lokal Jakarta yang memiliki pangsa pasar utama. KPPU sebagai lembaga pengawal Undang-Undang Anti-Monopoli telah mengeluarkan pendapatnya secara resmi bahwa pengambilalihan tersebut sah dan tidak terdapat dugaan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Pengaturan pembatasan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta dan pembatasan pemberian izin penyelenggaraan penyiaran merupakan hambatan absolut untuk masuk ke dalam pasar penyiaran⁵⁶.

Pendapat KPPU tersebut tentunya berdasar pada Undang-Undang Anti-Monopoli dan tidak mendalam berdasarkan pada Undang-Undang Penyiaran yang merupakan *lex specialis* pengaturan dalam penyiaran. KPPU menyatakan pendapat tersebut sesuai pasal 18 (1) serta pasal 34 (4) serta peraturan pelaksanaanya Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta. KPPU tidak mempertimbangkan lebih mendalam mengapa pembatasan tersebut dilakukan sehingga menjadi hambatan bagi pelaku usaha di bidang penyiaran karena jauh masuk ke ranah Undang-Undang Penyiaran, sehingga akhirnya diputuskan tidak ada dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Hingga tanggal 14 Februari 2011 telah dilakukan beberapa kali persidangan permohonan *judicial review* ini namun belum terdapat putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan tersebut. Persidangan pertama dilakukan pada 15 November 2011 dengan agenda Pemeriksaan Pendahuluan, 7 Desember 2011 dengan agenda Perbaikan Permohonan oleh Para Pemohon, 10 Januari 2012 dengan agenda mendengarkan keterangan Pemerintah, DPR dan Pihak Terkait, sidang selanjutnya dilaksanakan pada 19 Januari 2012 dengan agenda mendengarkan Keterangan Pihak Terkait (KPPU, Dewan Pers, KPI, Bakrie Group dan

⁵⁶ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pendapat Komisi Persaingan Usaha Nomor A11911 Tentang Pengambil alihan saham Perusahaan Pt Indosiar Karya Media Tbk oleh PT Elang Mahkota Teknologi Tbk* , 2011

MNC), dan sidang keempat dilaksanakan pada 2 Februari 2011 dengan agenda mendengarkan Pihak Terkait yakni Trans Corp, Emtk, Surya Citra Media, Media Group, LPS/ATVSI) serta sidang selanjutnya masih akan bergulir pada tahun 2012⁵⁷.

Pada Sidang pertama dan kedua tidak terdapat perkembangan berarti pada *judicial review* yang ada karena membahas seputar perbaikan permohonan. Pada persidangan ketiga, Sukri Batubara, yang merupakan Kuasa Hukum Presiden Republik Indonesia, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Amir Syamsuddin, Menteri Komunikasi dan Informatika Tifatul Sembiring, menyatakan bahwa: “bunyi ketentuan Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Penyiaran, tidak memberikan ruang untuk dilakukan penafsiran lain”. Karena ketentuan *a quo* telah diamanatkan untuk diatur pelaksanaannya lebih lanjut oleh pemerintah. Pengaturan lebih lanjut dari Pasal 18 ayat (1) dielaborasi dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2005 yang menjadi satu-satunya penafsiran yang sah berdasarkan hukum⁵⁸.

Uraian Pemerintah dalam persidangan tersebut menunjukkan bahwa peraturan perundangan yang ada memang dibuat seperti yang ada saat ini. Keinginan dari pemerintah adalah dengan mencegah pemusatan kepemilikan namun hal tersebut justru tidak menutup kemungkinan terjadinya konglomerasi karena beberapa kendala pelaksanaan Undang-Undang Penyiaran seperti isu retroaktif dimana pelaku usaha di bidang

⁵⁷Mahkamah Konstitusi, 2011, *Risalah Sidang* (Online) <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Persidangan.LihatRisalahSidang&id=1&aw=1&ak=11&kat=1> (22 januari 2012)

⁵⁸ Mahkamah Konstitusi, 2011 *Risalah Sidang Perkara Nomor 78/puu-ix/2011* (Online), Jakarta hal 6-11

penyiaran telah ada sejak sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran telah ada dan difasilitasi oleh kebijakan yang ada sebelumnya. Sehingga ketentuan pembatasan pada Undang-Undang Penyiaran hanya berlaku pada Lembaga penyiaran televisi yang ada setelah Undang-Undang Penyiaran saat ini.

Hal tersebut terlihat pada pengaturan Pasal 60 ayat (3) Undang-Undang Penyiaran yang menyatakan bahwa: “Lembaga penyiaran yang sudah mempunyai stasiun relay sebelum diundangkannya undang-undang ini dan setelah berakhirnya masa penyesuaian masih dapat menyelenggarakan penyiaran melalui stasiun relaynya sampai dengan berdirinya stasiun lokal yang berjaringan dengan lembaga penyiaran tersebut dalam waktu paling lama 2 tahun. Kecuali ada alasan khusus yang ditetapkan oleh pemerintah.” Keadaan seperti inilah yang pada akhirnya membentuk konglomerasi-konglomerasi media yang ada pada saat ini. Pemerintah berpendapat bahwa mengenai isi siaran. Undang-Undang Penyiaran telah mengamanatkan dibentuknya Komisi Penyiaran Indonesia sebagai wujud peran serta masyarakat yang berwenang untuk mengawasi konten siaran⁵⁹.

Jika pun terdapat pelanggaran isi siaran yang melanggar *diversity of content* maka KPI akan bertindak. Terkait permohonan penafsiran frasa pihak lain dalam Pasal 34 ayat (4) Undang-Undang Penyiaran. Penafsiran tersebut merupakan hal yang tidak diperlukan karena pengertian frasa pihak lain sudah tentu mencakup pihak mana pun juga termasuk

⁵⁹ *Ibid* hal 8

perseorangan atau badan hukum. Sehingga sesuai dengan makna tekstualnya, izin penyelenggaraan penyiaran memang dilarang untuk dipindahtangankan kepada pihak mana pun juga termasuk pemilik media atau lembaga penyiaran swasta. Sedangkan mengenai makna dari frasa pemindahtanganan izin adalah sebagaimana diatur dalam penjelasan Pasal 34 ayat (4) Undang-Undang Penyiaran, yaitu yang dimaksud dengan izin penyelenggaraan penyiaran yang dipindahtangankan kepada pihak lain, misalnya izin penyelenggaraan penyiaran yang diberikan kepada badan hukum tertentu dijual atau dialihkan kepada badan hukum lain atau perseorangan lain. Pemerintah juga menegaskan bahwa mengenai kepemilikan dan persaingan usaha merupakan kewenangan KPPU⁶⁰.

Penjelasan pemerintah tersebut di atas tentunya tidak memuaskan pihak para pemohon mengingat segala fenomena konglomerasi kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta diserahkan sepenuhnya pada pengaturan dan mekanisme yang ada, yang dianggap tidak mengakomodir prinsip demokrasi penyiaran yakni *diversity of ownership* dan *diversity of content*. Mengenai konten siaran misalnya, KPI tidak dapat mencegah arus pemberitaan dan saat ini KPI lebih giat menyoroti serta memberi sanksi tayangan-tayangan yang melanggar norma susila, sopan santun karena mengandung unsur seksualitas, kekerasan dan sebagainya. Hal ini merupakan akibat dari putusan Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003. Sealin itu, pengaturan pada pasal 34 (4) menjadi pasal

⁶⁰ *Ibid* hal 12

yang tumpul karena realitasnya, jual-beli atau pemindahtanganan izin penyelenggaraan penyiaran ilegal kerap terjadi secara subur⁶¹.

Pada persidangan ketiga tersebut, Martin Hutabarat sebagai wakil dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyatakan bahwa:

Ketentuan Pasal 18 ayat (1) mengatur mengenai pembatasan pemusatan kepemilikan dan penguasaan lembaga penyiaran swasta oleh satu orang atau satu badan di satu wilayah siaran atau di beberapa wilayah siaran. Sedangkan Pasal 34 ayat (4) mengatur mengenai larangan pemindahtanganan izin penyelenggaraan penyiaran kepada pihak lain. Pembatasan tersebut dimaksudkan dalam rangka mencegah terjadinya pemusatan dalam dunia penyiaran, yang mengakibatkan terjadinya pemusatan arus informasi oleh suatu lembaga penyiaran. Selain itu, pembatasan kepemilikan lembaga penyiaran swasta juga penting untuk menjamin persaingan usaha yang sehat di bidang penyiaran. Pembatasan tersebut dimungkinkan sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Bahwa menurut DPR, pasal-pasal tersebut mempertegas mengatur mengenai pembatasan pemusatan kepemilikan dan penguasaan lembaga penyiaran swasta oleh satu orang atau satu badan hukum di satu wilayah siaran atau di beberapa wilayah siaran, serta larangan pemindahtanganan izin penyelenggaraan penyiaran terhadap pihak lain. Ketentuan tersebut berlaku kepada seluruh lembaga penyiaran. Oleh karena itu, anggapan Pemohon bahwa Pasal 18 ayat (1), dan Pasal 34 ayat (4) bersifat multitafsir, dan menimbulkan tidak adanya jaminan dan kepastian hukum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Tahun 1945 adalah tidak tepat⁶².

Pendapat DPR tersebut menunjukkan bahwa lembaga pembentuk undang-undang itu menegaskan saja bahwa pengaturan pada pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran memang begitu adanya dengan menghiraukan kenyataan terjadinya fenomena pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta yang ada. Selanjutnya Yuril Ihza Mahendra selaku kuasa

⁶¹ Majalah Tempo, 2006, *Karut-Marut Izin Televisi dan Radio* (Online) <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2006/03/13/OPI/mbm.20060313.OPI118435.id.htm> (30 September 2011)

⁶² Mahamah konstitusi, *Op.cit* hal 15

hukum MNC Group serta Yanuar wisesa selaku kuasa hukum Bakrie Group menyatakan pengaturan tersebut yang ada telah tepat. Mereka berpendapat bahwa pengaturan pada peraturan pelaksana Undang-Undang Penyiaran yaitu PP Nomor 50 Tahun 2005 merupakan wadah untuk mengakomodir *the right to do business* bagi pelaku usaha⁶³.

Mewakili Lembaga Studi Pers dan Pembangunan, Hanif Suranto menyampaikan beberapa hal sebagai Pihak Terkait dalam persidangan tersebut yaitu antara lain bahwa sesungguhnya konsentrasi kepemilikan lembaga penyiaran telah terjadi yang tidak saja terkonsentrasi pada grup holding yang memiliki beberapa stasiun televisi namun juga kepemilikan silang berbagai media televisi, radio, Koran dan majalah serta kepemilikan televisi-televisi lokal olehnya juga di berbagai daerah⁶⁴.

Pada persidangan keempat KPPU menegaskan pendapatnya bahwa:

“KPPU tidak mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Penyiaran. KPPU menyatakan bahwa hanya bertugas dan berwenang menguji aspek persaingan dari suatu monopoli atau konsentrasi pasar yang terbentuk dan tidak memiliki wewenang mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Penyiaran. Apabila diperhatikan, Undang-Undang Penyiaran incasu Pasal 18 yang mengatur “Pemusatan Ijin Kepemilikan dan penguasaan lembaga penyiaran swasta pada satu orang atau satu badan hukum, baik di wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi ” dan Pasal 34 ayat (4) yang menentukan bahwa “Ijin Penyelenggaraan Penyiaran dilarang dipindahtangankan kepada pihak lain” pada dasarnya adalah pasal-pasal tentang Pembatasan pemusatan kepemilikan (monopoli/posisi dominan) dan larangan pengambilalihan Lisensi dalam industri penyiaran (yang terkait dengan jaminan implementasi konsep *diversity of content* dan *diversity of ownership*). Hal-hal yang apabila dikaitkan dengan Undang-Undang Persaingan Usaha tidaklah menjadi isu hukum yang akan diperiksa baik dalam proses penanganan perkara maupun dalam analisis terhadap Notifikasi

⁶³ *Ibid* 16-26

⁶⁴ *Ibid* 26

Merger. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa, KPPU hanya bertugas dan berwenang menguji aspek persaingan dari suatu monopoli atau konsentrasi pasar yang terbentuk sebagaimana diatur dalam UU Persaingan Usaha dan tidak pada permasalahan atau melarang pemusatan kepemilikan, lisensi penyiaran dan atau content siaran lembaga penyiaran sebagaimana termuat dalam Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 34 ayat (4) UU Penyiaran⁶⁵.

KPPU menegaskan bahwa yang seharusnya menegakkan prinsip *diversity of ownership* dan *diversity of content* adalah pihak-pihak lain yaitu Kemeninfo dan KPI, mengingat bahwa Kemeninfo lah yang memiliki kewenangan untuk menertibkan izin penyelenggaraan penyiaran yang berkaitan dengan kepemilikan lembaga penyiaran swasta serta KPI yang berwenang untuk mengawasi jalannya isi siaran televisi. KPPU beranggapan sama sekali tidak memiliki kewenangan untuk menegakkan Undang-Undang Penyiaran. Padahal apabila dilihat kembali dalam menegakkan Undang-Undang Anti-Monopoli dalam bidang usaha jasa penyiaran KPPU seharusnya menggunakan Undang-Undang Penyiaran sebagai *lex specialis*. Pengecualian pada pasal 50 huruf a Undang-Undang Anti-Monopoli menunjukkan bahwa untuk masalah usaha jasa penyiaran KPPU tetap harus mendasarkan pada Undang-Undang Penyiaran.

Keterbatasan frekuensi radio yang ada seharusnya dijadikan salah satu instrumen untuk membatasi kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta sehingga konsentrasi kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta dapat dihindarkan. Menurut pendapat penulis penafsiran Pasal 18 (1) yang jelas dan mengakomodir demokrasi penyiaran serta penggunaan

⁶⁵KKPU, 2012, *KPPU tidak mengawasi Pelaksanaan UU Penyiaran* (Online), <http://www.kppu.go.id/id/kppu-tidak-mengawasi-pelaksanaan-uu-penyiaran/> (25 januari 2011)

frekuensi ialah seperti yang disampaikan anggota KPI Judhariksawan dalam sidang keempat judicial review di Mahkamah konstitusi :

Satu badan hukum paling banyak memiliki dua izin penyelenggaraan penyiaran, jasa penyiaran televisi yang berlokasi di dua provinsi yang berbeda atau bahasa sederhana satu penyiaran untuk satu provinsi. Pada prinsipnya pembatasan yang dilakukan oleh peraturan pemerintah *a quo* dapat diterima dan menjadi dasar hukum KPI dalam hal mengatur hal-hal mengenai penyiaran terutama persoalan pembatasan kepemilikan dan penguasaan lembaga penyiaran, akan tetapi pembatasan tersebut ternyata justru menjadi sumber konflik penafsiran dalam rangka penegakan hukumnya atau *law enforcementnya*. Secara konkretisasi frasa satu orang atau satu badan hukum itu dapat meliputi;

1. Orang perseorangan
2. Badan secara umum, baik dalam bentuk badan hukum maupun non badan hukum
3. Badan hukum pemegang IPP yakni lembaga penyiaran swasta
4. Badan hukum anak perusahaan lembaga penyiaran swasta atau, Badan hukum yang memiliki anak perusahaan lembaga penyiaran swasta atau yang kita kenal dengan *holding company*

Penafsiran diatas mengakomodir hal-hal mengenai frekuensi radio, jangkauan siaran serta memperjelas bentuk pemilik lembaga penyiaran. Hal tersebut dengan jelas dapat mewujudkan demokrasi penyiaran dengan menciptakan *diversity of ownership* dan *diversity of content*. Selain penafsiran yang tepat dari argumen-argumen lembaga-lembaga yang terkait dengan bidang penyiaran dapat diketahui bahwa tidak terdapat persamaan pendapat antara Pemerintah dan KPPU dalam hal penegakan Undang-Undang Penyiaran. Pemerintah berpendapat bahwa KPPU memiliki wewenang berkenaan dengan kepemilikan lembaga penyiaran swasta termasuk dalam ranah Undang-Undang Penyiaran. Namun, KPPU berpendapat bahwa lembaga tersebut tidak memiliki kewenangan dalam mengawasi jalannya Undang-Undang Penyiaran termasuk dalam

menerapkan prinsip demokrasi penyiaran tersebut. Oleh karena itu diperlukan kesamaan persepsi di antara lembaga negara untuk menegakkan Undang-Undang Penyiaran.

Pada persidangan keempat Trans Corp, EMTK, Surya Citra Media, Media Group, LPS/ATVSI yang merupakan lembaga penyiaran televisi swasta mengungkapkan argument yang hampir sama. Mereka meyakini bahwa pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta pada pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran telah jelas dan tidak perlu ditafsirkan karena telah diatur lebih lanjut pada PP Nomor 50 Tahun 2005. Pengaturan yang demikian dianggap tidak melanggar prinsip *diversity of ownership* dan *diversity of content* karena kepemilikan saat ini dianggap sudah beragam. Mengenai isi siaran, lembaga penyiaran televisi swasta tersebut berpendapat bahwa isi siaran dan informasi hanya disediakan oleh televisi sedangkan penonton sebagai obyek penyiaran bisa memilih siaran berdasarkan kehendaknya.

Penafsiran kata dibatasi oleh lembaga-lembaga terkait diatas menunjukkan bahwa terdapat 2 pendapat besar. Yang pertama adalah Pendapat bahwa pengaturan dalam pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran memang telah tepat dan tidak perlu penafsiran lagi karena telah diatur lebih lanjut dalam PP 50/2005. Pendapat ini disampaikan oleh Pemerintah, DPR serta Lembaga Penyiaran televisi yang ada saat ini. Pendapat tersebut menunjukkan *political will* dari Pemerintah dan DPR yang tetap ingin melangengkan konglomerasi media yang ada di Indonesia. Pendapat lembaga penyiaran swasta yang ada juga dikatakan tidak obyektif

mengingat mereka hanya memihak kepentingan perusahaan semata. Pendapat semacam ini didasarkan pasal 18 (1) telah melahirkan keuntungan bagi lembaga penyiaran swasta tersebut sehingga tidak perlu ditafsirkan lagi. Pendapat yang kedua ialah pendapat para pemohon dan KPI yang sesungguhnya memiliki nilai-nilai idealis yang terkandung di dalamnya, yakni memberikan tambahan penjelasan berupa kuota atau jumlah maksimum lembaga penyiaran swasta yang boleh dimiliki oleh satu orang atau satu badan hukum.

B. Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta Dalam Penggunaan Frekuensi Radio

1. Kondisi Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta

Sebelum menganalisis lebih mendalam mengenai pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta, perlu diuraikan lebih mendalam mengenai kondisi kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta yang ada saat ini. Perlu digambarkan lebih jelas bagaimana proses kepemilikan lembaga penyiaran dari era Orde Baru, Reformasi hingga sekarang untuk menunjukkan bahwa transisi demokrasi yang ada tidak terjadi pula pada kepemilikan lembaga penyiaran di Indonesia.

Pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta merupakan hal yang bertentangan dengan prinsip demokrasi penyiaran, yaitu keberagaman kepemilikan dan keberagaman isi siaran. Dalam tradisi demokrasi, media massa, terutama lembaga penyiaran kerap disebut sebagai *the fourth estate of democracy*, atau pilar keempat demokrasi.

Disebut keempat karena pada dasarnya sistem demokrasi sebenarnya mengenal keseimbangan tiga pilar yang diteorikan akan menjamin prinsip *check and balance*: eksekutif, legislatif, dan yudikatif⁶⁶. Padahal, agar demokrasi berjalan, masyarakat di sebuah daerah membutuhkan informasi tentang kondisi politik, sosial, budaya dan ekonomi secara transparan dan berimbang. Dengan adanya pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran transparansi dan keberimbangan sebuah informasi tentunya diragukan, apalagi apabila sebuah stasiun televisi tersebut dimiliki oleh pemilik yang memiliki paham atau aliran politik tertentu.

Pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran yang ada pada saat ini erat kaitannya dengan kebijakan dan regulasi yang ada pada rezim pemerintahan sebelumnya. Oleh karenanya perlu ditelusuri bagaimana sesungguhnya kepemilikan lembaga penyiaran pada era sebelumnya hingga terbentuk sebuah kepemilikan yang terbentuk dalam sebuah konglomerasi seperti pada saat ini. Pada Era Orde Baru, akhirnya pemerintah memberikan izin pendirian televisi swasta pertama. Dalam wawancara dengan Menteri Penerangan pada saat itu Harmoko menyatakan ia akhirnya menyetujui pendirian stasiun televisi swasta karena pada saat itu Indonesia memiliki Satelit Palapa yang membawa siaran dari negara – negara tetangga yang dapat diakses oleh masyarakat kota. Oleh karena itu, menurutnya pula, tidak ada alasan yang kuat dengan TVRI, mereka bisa berpindah ke stasiun Malaysia atau Filipina. Jadi, lebih baik mereka menonton saja tayangan televisi swasta Indonesia. Lagi pula

⁶⁶ Ade Armando, *op.cit*, Hal 32

saat itu sejumlah pengiklan mulai beriklan di TV Malaysia untuk mencapai penonton Indonesia. Karena rangkaian argument itu, yang akhirnya disepakati didirikan bukanlah sebuah stasiun televisi “*free to air*” yang akan berkompetisi dengan TVRI. Yang disetujui adalah model “*pay-tv*”, di mana hanya penonton yang membayar uang berlangganan yang dapat menyaksikan siaran stasiun komersial tersebut. Dengan model itu, siaran RCTI tidak akan menjangkau kalangan menengah ke bawah yang tidak akan sanggup membayar uang langganan atau membeli *decoder* dan parabola yang diperlukan untuk menangkap siaran⁶⁷.

RCTI selanjutnya mendorong pemerintahan untuk mengubah kebijakan yang mewajibkan RCTI dan stasiun-stasiun komersial lain di luar TPI hanya bersiaran lokal. Langkah RCTI berikutnya adalah dengan menyewa transponder di Satelit Palapa. Dengan sewa transponder sekitar US\$1,1 juta (Rp 2,12 miliar) per tahun, siaran RCTI dapat ditangkap di seluruh Indonesia dan sejumlah Negara Asia Tenggara. Pada awal April 1991 – delapan bulan setelah SK Menpen No. 111/90 dikeluarkan – RCTI melakukan siaran percobaan dengan menggunakan transponder Satelit Palapa. Berdasarkan SK itu, RCTI dan SCTV memperoleh izin siaran nasional, yang menyebabkan mereka secara resmi berpisah dan berdiri sebagai dua perusahaan yang sama sekali berbeda. Selain mereka, pemerintah juga menetapkan bahwa ada dua stasiun televisi yang memperoleh izin baru: ANTV milik Aburizal Bakrie⁶⁸ serta Indosiar

⁶⁷ *Ibid*

(milik Sudono Salim). Kedua stasiun itu, dengan sendirinya, berhak melakukan siaran nasional⁶⁹.

Terdapat kekacauan dan ketidakkonsistenan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah pada saat itu yang telah menghancurkan rencana pengembangan sistem penyiaran di Indonesia. Kebijakan pelarangan iklan pada lembaga penyiaran yang awalnya dilakukan Soeharto tiba-tiba dicabut. Hal ini dilakukan untuk memfasilitasi kepentingan pemodal yang telah terjun ke dalam usaha jasa penyiaran untuk memperoleh keuntungan lebih besar. Soeharto sendiri tampak sudah tidak peduli, karena aktor – aktor yang terlibat di dalamnya adalah anak – anaknya dan kerabatnya. Dan sejak tahun 1993, tidak ada lagi sistem keberagaman kepemilikan karena penyiaran dilakukan secara terpusat/sentralisasi. Perubahan tersebut diiringi dengan bertambahnya jumlah pemain dalam usaha jasa penyiaran. Lembaga penyiaran dapat memperoleh izin dari para pemegang kekuasaan melalui proses tertutup. Tidak pernah ada penjelasan kepada publik tentang mengapa perusahaan ini memperoleh izin, sementara perusahaan lain tidak. Semua berlangsung di belakang pintu. Dalam kondisi itu, praktek pemberian izin atas dasar alasan kedekatan atau melibatkan uang yang tidak masuk ke kas Negara menjadi dapat sangat mungkin terjadi. Izin penyiaran menjadi sumber uang yang dapat dieksploitasi mereka yang berada dekat dengan pemegang keputusan. Setelah proses penambahan pemberian izin tanpa transparansi dan akuntabilitas secara sangat cepat

⁶⁹ Ade Armando ,*op,cit*.

dalam tiga tahun pertama, pemerintah pada Juli 1993 menyatakan tidak ada lagi izin siaran televisi nasional dikeluarkan⁷⁰.

Akhirnya, pada Oktober 1999, Menteri Penerangan menetapkan lima perusahaan memperoleh izin prinsip penyelenggaraan lembaga penyiaran televisi swasta baru: Trans TV, DVN TV (PT Duta Visual Televisi Indonesia), Global TV, PR TV dan Metro TV (PT Media Televisi Indonesia). Seleksi dilakukan September 1999 oleh tim gabungan Deppen, Dirjen Pos dan Telekomunikasi, LEN, serta konsultan manajemen⁷¹. Pemberian izin yang dilakukan tanpa pertimbangan mendalam dan tidak konsisten tersebut berimbas besar pada pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta yang terjadi pada saat ini.

Pembelian saham Bimantara menandai langkah penting dalam upaya Bhakti menguasai industri penyiaran di Indonesia. Presiden Direktur Bhakti, Bambang Hary Iswanto Tanoesoedibjo (Hary Tanoe) kemudian menjadi Direktur Utama Bimantara. Sebelum Hary Tanoe naik menjadi pimpinan, Bimantara sudah menguasai 25% saham Metro TV serta 70% saham Global TV. Di bawah Hary Tanoe, Bimantara melepas saham 25% saham Metro TV kepada PT Centralindo Pancasakti Cellular. Di sisi lain Bimantara menguasai 75% saham PT Cipta TPI melalui konversi utang. Pada Oktober 1997, Bimantara mengambil alih utang TPI sebesar Rp500 miliar – dengan Rp350 miliar di antaranya pada perusahaan telekomunikasi PT Indosat – yang dikonversikan menjadi saham. Dengan

⁷⁰ *Ibid* hal 54

⁷¹ *Ibid* hal 69

demikian, melalui MNC, Bimantara menguasai menguasai tiga perusahaan penyiaran sekaligus: RCTI (100%), TPI (75%), dan Global TV (70%)⁷².

Pergeseran kepemilikan terjadi pula di SCTV. Pada awalnya mayoritas saham perusahaan ini dikuasai Henry Pribadi dan Sudwikatmono yang pada 1997 menguasai 52% saham SCTV atas nama PT Mitrasari Persada. Selain mereka, saham SCTV juga dikuasai istri Bambang Trihatmodjo, Halimah, serta Aziz Mohtar (masing – masing 25% dan 20%). Pada 1988, Halimah dan Aziz menjual saham mereka pada PT Datakom Asia yang dimiliki Bambang Trihatmodjo dan Peter Gontha⁷³.

Abhitama kemudian membeli sebagian saham PT Mitrasari Persada di SCTV, serta bersama – sama Mitrasari membentuk PT Surya Citra Media sebagai pemegang saham mayoritas di SCTV. Pada 2001, sekitar 27% saham SCTV masih dimiliki PT Datakom Asia. Namun, pada 2002, keseluruhan saham itu sudah beralih tangan kepada SCM. Komposisi pemilikan saham di SCM sendiri terus berubah. Pada pertengahan 2005, saham yang masih dimiliki Henry Pribadi juga dilepaskan pada Abhitama sehingga perusahaan tersebut menguasai 80% saham SCM, dengan 20 persen sisanya dimiliki publik. Dengan demikian, pada awal masa reformasi terjadi perubahan serius dalam peta pertelevisian swasta nasional. Memasuki abad 21 di Indonesia terdapat sepuluh stasiun

⁷² *Ibid*

⁷³ *ibid*

televisi yang semua berlokasi di Jakarta dan dapat melancarkan siarannya ke seluruh Indonesia⁷⁴.

Sejak era orde baru hingga sekarang, para pemilik lembaga penyiaran televisi swasta dianggap bukan sebagai kaum yang mengutamakan demokratisasi penyiaran di Indonesia. Para pemilik tersebut merupakan pihak-pihak yang focus dalam tujuan mencari keuntungan ataupun tujuan pribadi perusahaan. Pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta terjadi karena para pemilik lembaga penyiaran yang mendirikan dan mengembangkan bisnis televisi semata – mata untuk mencari keuntungan atau kepentingan politik sempit. Dalam proses pembuatan Undang-Undang Penyiaran pemodal-pemodal ini sepenuhnya mendukung kebebasan mutlak, karena kebebasan yang diperoleh akan menguntungkan secara bisnis. Segala macam pengaturan yang membatasi gerak para pemodal ini diabaikan, dan tentunya mereka sangat pintar dalam mencari celah-celah dalam peraturan perundang-undangan yang ada sehingga menguntungkan pemilik modal, terutama celah dalam pembatasan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta dalam pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran.

Pada 28 Mei 2002, ATVSI mengeluarkan sebuah memorandum bersama yang ditandatangani tokoh – tokoh penting dalam bisnis televisi di Indonesia: Wisnu Hadi (RCTI), Agus Mulyanto (SCTV), Dandy Nugroho R. (TPI), Anindya Bakrie (ANTV), Handoko (Indosiar), Ishadi SK (Trans TV), Surya Paloh (Metro TV), August Parengkuan (TV7),

⁷⁴ *Ibid* 90

Usman Dja'far (LATIVI), dan Adji Gunawan (Global TV). Di dalamnya, ATVSI merekomendasikan pemerintah sebagai pemegang otoritas izin penyiaran, sedangkan KPI berposisi sebagai lembaga pemberi masukan yang mewakili berbagai pemangku kepentingan. Dalam konsep ATVSI, KPI seharusnya beranggotakan unsur pemerintah, masyarakat, dan industri penyiaran yang berfungsi memberi masukan, member rekomendasi, menetapkan kode etik, serta berusaha menegakkan kode etik⁷⁵. Namun, dalam perkembangannya niatan idealis ini mulai luntur seiring semakin berkurangnya peran sentral KPI dalam penyiaran di Indonesia.

Pada era Habibie, keterbukaan mulai dilakukan. Ketika pemerintah memberi kesempatan bagi lima stasiun televisi swasta baru, ada semacam transparansi dipraktikkan. Pemerintah mengumumkan secara terbuka adanya peluang bagi pemodal baru yang ingin terjun ke dunia pertelevisian swasta. Pihak yang memutuskan kelima nama baru itu adalah sebuah tim gabungan Deppen, Dirjen Pos dan Telekomunikasi, LEN, serta konsultan manajemen. Singkatnya, ada upaya pada saat itu agar proses perebutan sumber daya yang sangat menarik secara bisnis ini tampak bertanggung jawab. Setelah izin diberikan, masih akan ada uji coba selama lima bulan untuk stasiun radio dan satu tahun untuk stasiun televisi. Izin itu tidak bersifat permanen: masa berlakunya adalah lima tahun untuk stasiun radio dan sepuluh tahun untuk televisi. Izin yang sudah diperoleh dengan sulit itu pun bisa sewaktu – waktu dicabut bila stasiun penyiaran dianggap melakukan pelanggaran undang – undang yang serius. Beberapa

⁷⁵ *Ibid* 98

pelanggaran yang dapat membatalkan izin antara lain: tidak bersiaran selama lebih dari tiga bulan, izin dipindahtangankan, atau melanggar ketentuan mengenai wilayah jangkauan siaran⁷⁶.

Salah satu implikasi terpenting dari ketentuan ini adalah pada proses perolehan izin masing-masing lembaga penyiaran yang semula merupakan stasiun televisi nasional. Kesepuluh stasiun televisi besar yang ada memiliki satu izin untuk bersiaran secara nasional. Melalui ketentuan Undang-Undang ini, karena tidak ada lagi yang namanya stasiun nasional, masing-masing stasiun harus mempunyai izin di setiap daerah. Dengan kata lain, misalnya, TPI harus memiliki izin di Jabodetabek, Jawa Barat, Jawa Timur, dan seterusnya. Begitu juga stasiun-stasiun lain. Kondisi diatas, menunjukkan usaha membangun demokratisasi penyiaran. Pemerintah diminimalisasi perannya, diganti oleh lembaga Negara independen, pemerintah tak lagi memiliki media propaganda, media akar rumput diberdayakan, proses pemberian izin lagi dikuasai pemerintah, dan dibuat lebih transparan dan akuntabel, serta pemusatan informasi di Jakarta dipatahkan⁷⁷.

Uraian sejarah dan perkembangan kepemilikan lembaga penyiaran swasta dari masa ke masa di atas menunjukkan kekuatan para pemodal pemilik lembaga penyiaran televisi swasta di Indonesia. Bagaimana para pemodal tersebut memiliki *bargaining position* yang tinggi, bahkan lebih tinggi dari negara sebagai penguasa yang mengeluarkan izin penyelenggaraan penyiaran. Peta kepemilikan lembaga penyiaran televisi

⁷⁶ *Ibid* 115

⁷⁷ *Ibid* 120

swasta bisa dikatakan tidak berubah secara signifikan. Mengingat pemiliknya hanya pihak itu-itu saja, yang berubah adalah besar-kecilnya saham yang dimiliki, namun kepemilikan tetap berputar pada orang-orang yang sama. Hal ini menandakan bahwa pemusatan kepemilikan terjadi juga karena arus kepemilikan tidak terjadi secara dinamis.

Terlihat jelas bahwa perubahan rezim dari otoriter ke era yang lebih demokratis tidak diikuti oleh pergerakan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta. Pemodal semakin dominan karena ia semakin cerdik dalam memanfaatkan celah-celah peraturan perundangan yang ada. Semangat demokratisasi penyiaran dalam pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta yang ada pada pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran yang ada saat ini justru menguntungkan pemodal. Dikatakan menguntungkan pemodal karena

Kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta pada saat ini umumnya dimiliki oleh perusahaan-perusahaan besar berbentuk *holding company* yang usahanya tidak saja bergerak pada penyiaran televisi swasta *free to air* namun juga memiliki usaha lain dibidang media cetak berupa Koran tabloid dan majalah, televisi kabel berlangganan-berbayar, televisi lokal, radio dan sebagainya. Konsentrasi kepemilikan lembaga penyiaran di Indonesia dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel 4.1 Konsentrasi Kepemilikan Lembaga Penyiaran di Indonesia

No	Stasiun Televisi	On Air	Status Kepemilikan	Market Share	
1	TVRI	1962	Publik/independen	1,4%	1,4%
2	RCTI	1987	MNC Group	19%	36,7 %
3	GLOBAL TV	2001	MNC Group	5,1%	
4	MNC TV	1990	MNC Group	12,6%	
5	SCTV	1989	EMTEK	17,3%	31,5 %
6	INDOSIAR	1995	EMTEK	14,2%	
7	TRANS TV	2001	TransCorp	12,1%	18,5 %
8	TRANS 7	2001	TransCorp	6,4%	
9	TV-ONE	2001	Bakrie-MM Group	4,5%	8,7 %
10	ANTEVE	1993	Bakrie-MM Group	4,2%	
11	METRO TV	2001	Media Group	1,9%	1,9 %

Sumber: Merlyna Lim, 2011, Hal 10-12.

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa MNC Group merupakan *market leader* dalam usaha jasa penyiaran, disusul EMTEK dan Trans Corp. kepemilikan lembaga penyiaran televisi seperti yang tertuang dalam tabel diatas sesungguhnya bertentangan dengan semangat demokrasi penyiaran, namun hal tersebut bukan merupakan pelanggaran karena Undang-Undang Penyiaran serta PP Nomor 50 Tahun 2005 memang memberikan kesempatan untuk itu.

Besarannya usaha jasa penyiaran tidak saja bisa diukur dari prosentase *market share* semata, namun juga besaran pendapatan iklan. Hal ini dikarenakan sifat lembaga penyiaran televisi swasta yang bersifat *free to air*, artinya lembaga penyiaran televisi swasta yang ada bebas dan disiarkan gratis untuk dilihat oleh masyarakat luas sepanjang terdapat antenna untuk menangkap frekuensi radio yang ada. Lembaga penyiaran televisi swasta mendapatkan pendapatan dari perusahaan pengiklan yang mempromosikan produknya di televisi swasta tersebut. Dibawah ini

diuraikan besaran prosentase belanja iklan perusahaan. Besarnya belanja iklan pada televisi menunjukkan bahwa televisi merupakan media yang paling utama dalam hal menjangkau masyarakat.

TABEL 4.2
PERBANDINGAN BELANJA IKLAN UNTUK BERAGAM MEDIA,
1999 – 2009
(dalam Rp000.000.000)

No	Media	1999		2004		2009	
		Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1	Total	5.612	100	25.230	100	51.081	100
2	Televisi	3.449	61.5	15.469	61.3	29.887	58.5
3	Suratkabar	1.415	25.2	7.226	28.6	17.747	34.7
4	Majalah	194	3.5	848	3.4	1.292	2.5
5	Tabloid	98	1.7	350	1.4	609	1.2
6	Radio	187	3.3	612	2.4	593	1.2
7	<i>Outdoor</i>	269	4.8	725	2.9	954	1.9

Sumber: Armando, 2011, Hal 10

TABEL 4.3
BELANJA IKLAN PER STASIUN TELEVISI (2009)

No	Stasiun Televisi	Jumlah		
1	SCTV	Rp	3,7	triliun
2	RCTI	Rp	4,0	triliun
3	Trans TV	Rp	3,9	triliun
4	TPI	Rp	3,2	triliun
5	Global TV	Rp	2,7	triliun
6	Trans 7	Rp	2,9	triliun
7	Indosiar	Rp	2,7	triliun
8	ANTV	Rp	2,5	triliun
9	TV One	Rp	1,9	triliun
10	Metro TV	Rp	1,2	triliun
11	Jak TV	Rp	179,7	miliar
12	O Channel	Rp	127,2	miliar
13	TVRI	Rp	84,8	miliar
14	Space Toon	Rp	80,1	miliar
15	Deli TV	Rp	71,9	miliar
16	Pro TV	Rp	68,1	miliar
17	JTV	Rp	48,1	miliar
18	Bali TV	Rp	30,7	miliar
19	Jogja TV	Rp	21,7	miliar
20	SBO TV	Rp	11,0	miliar
21	Bandung TV	Rp	9,9	miliar
22	Sriwijaya TV	Rp	6,1	miliar
23	Cakra TV	Rp	4,7	miliar
24	Dewata TV	Rp	4,2	miliar
	TOTAL	Rp	29,8	triliun

Sumber: Armando, 2011, hal 41.

Secara umum memang terlihat pertumbuhan belanja iklan dalam sepuluh tahun terakhir. Bila pada 1999, angka belanja iklan (kotor) baru berkisar Rp4,7 triliun, pada lima tahun berikutnya, itu sudah mencapai lebih dari Rp25 triliun; dan pada 2009 itu sudah mencapai lebih dari Rp53 triliun. Tabel di atas menunjukkan bisnis pertelevisian sebenarnya memang sangat menguntungkan dan menggiurkan bagi para pemodal besar. Namun, data itu juga menunjukkan bahwa pemasukan triliunan

rupiah itu hanya dinikmati mereka yang masuk dalam kategori 10 besar yang semua berada di Jakarta. Empat stasiun televisi terbesar memperoleh pemasukan lebih dari Rp3 triliun per tahun.

2. Kondisi Penggunaan Frekuensi Radio

Kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta tidak dapat dipisahkan dari alokasi penggunaan frekuensi yang ada. Sebelum melakukan kegiatan penyiaran, lembaga petelevisian harus memiliki izin penyelenggaraan penyiaran yang didalamnya termasuk izin penggunaan frekuensi radio. Kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta juga ditandai dengan memiliki frekuensi radio yang digunakan untuk melakukan kegiatan penyiaran. Terbatasnya jumlah frekuensi radio yang ada membuat tidak semua pihak dapat memanfaatkannya. Dan hal tersebut merupakan hambatan mutlak bagi pelaku usaha di bidang usaha jasa penyiaran untuk masuk ke bidang ini. Sehingga dapat diketahui bahwa pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta dapat diketahui pula dengan berapa frekuensi radio yang ia miliki dalam satu wilayah.

Perdebatan status kepemilikan atas frekuensi mejadi kunci dan seluruh sikap dasar yang menyangkut regulasi penyiaran. Adanya penggunaan frekuensi radio menjadi pembeda utama lembaga penyiaran dengan media massa yang lain terutama dalam hal pengaturannya. Perdebatan yang tidak selesai soal siapa pemilik hakiki gelombang elektromagnetik yang bersifat terbatas yang menyebabkan tidak pastinya arah dan tujuan regulasi lembaga penyiaran. Sepanjang rezim orde baru berkuasa, frekuensi radio dikuasai sepenuhnya oleh segelintir elit

dilingkarkan kekuasaan. Hak milik publik dirampas sehingga masyarakat tidak bisa menuntut akuntabilitas setiap pengeluaran lisensi di segala kebijakan penyiaran, melalui mekanisme yang objektif.

Frekuensi radio adalah jumlah getaran elektromagnetik untuk satu periode, sedangkan spektrum frekuensi radio adalah kumpulan frekuensi radio. Penggunaan frekuensi radio didasarkan pada ruang jumlah getaran dan lebar pita yang hanya dapat dipergunakan oleh satu pihak. Penggunaan secara bersamaan pada ruang dan jumlah getaran serta lebar yang sama atau berhimpitan maka akan saling mengganggu (*interference*). Frekuensi dalam telekomunikasi digunakan untuk membawa atau menyalurkan informasi sehingga pengaturan frekuensi meliputi pengalokasian pita frekuensi dan peruntukannya⁷⁸.

Frekuensi adalah gelombang elektronik yang kuat di mana pesan-pesan komunikasi radio diudarakan. Gelombang elektromagnetik merupakan salah satu dari benda alam yang ada sepanjang masa tetapi terbatas dan memiliki sifat kelangkaan. Oleh karenanya frekuensi dikategorikan sebagai *public domain*. Terdapat tiga pemaknaan status frekuensi sebagai *domain* yaitu benda publik, milik publik, dan ranah publik. Ketiganya mengandung entitas yang sama bahwa frekuensi sebagai entitas yang menjadi wilayah publik. Untuk itu publik berhak mendapat keuntungan sosial (*social benefit*)⁷⁹. Masyarakat melalui wakil-wakilnya sebagai pejabat publik berhak memberi lisensi atau pengakuan terhadap lahirnya lembaga penyiaran, baik publik maupun swasta. Dengan

⁷⁸ Judhariksawan, 2010 *Hukum Penyiaran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta hal 10-20

⁷⁹ *Ibid* 78

demikian, keterbatasan frekuensi tersebut mengharuskan negara mengambil peranan sentral sebagai pengelola dengan tujuan mencapai kesejahteraan rakyat.

Kata publik disinonimkan dengan kata rakyat, masyarakat, bukan negara. Publik sering dimaknai semua orang (*all people*) atau institusi yang mewakili masyarakat. Makna publik yang tepat adalah warga negara yaitu warga negara yang mendapatkan hak-haknya sebagai konsekuensi logis secara hukum dari kontrak sosial bersama yang melahirkan dan menjaga keberlangsungan negara dengan berbagai atributnya⁸⁰.

Terdapat lima aspek yang diatur dalam frekuensi radio yaitu daya pancar, lebar pita frekuensi yang diizinkan, jarak antar titik pada penggunaan frekuensi yang sama, penggunaan frekuensi pada suatu lokasi dan ketinggian antenna. Secara fisik spektrum frekuensi radio memiliki cirri pertama sumber daya alam yang sangat terbatas, kedua tidak bisa diproduksi oleh manusia, ketiga tidak dapat digunakan secara bebas, kelima tidak aus atau habis dipakai, keenam tidak mengenal batas rambatannya dan ketujuh tunduk pada aturan *International telecommunication Union*⁸¹.

Di Indonesia spektrum radio di kenal dua jenis, yaitu teresterial dan ruang angkasa. Selanjutnya terdapat beberapa jenis dinas radio pada spectrum frekuensi teresterial, yaitu dinas radio tetap, dinas radio penerbangan, dinas radio bergerak darat, dinas pelabuhan, dinas radio perpindahan kapal, dinas radio siaran, dinas radio penentu lokasi radio,

⁸⁰ *Ibid* 80

⁸¹ *Ibid*

dinas radio bantuan meteorologi, dinas radio amatir, dinas radio keselamatan, dinas radio frekuensi standard an tanda waktu, dan dinas radio khusus. Sedangkan dinas radio pada spektrum frekuensi radio ruang angkasa yaitu dinas radio tetap satelit, dinas radio intersatelit, dinas radio bergerak satelit, dinas radio bergerak maritim satelit, dinas radio operasi ruang angkasa, dinas radio siaran satelit, dinas radio penentu radio satelit, dinas radio navigasi radio satelit, dinas radio navigasi radio maritime satelit, dinas radio navigasi radio penerbangan satelit, dinas radio lokasi radio satelit, dinas radio meteorology satelit, dinas radio amatir satelit, dinas radio riste ruang angkasa, dinas radio frekuensi standard , dan tanda waktu satelit⁸².

Untuk itu, frekuensi sebagai benda publik dan kekayaan alam terbatas, seperti yang dijelaskan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 bahwa bumi air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemaksmuran rakyat. Lembaga penyiaran tanpa kabel dikategorikan lembaga penyiaran tradisional milik publik yang memakai gelombang elektromagnetik sehingga diperlukan pengaturan oleh lembaga independen untuk menjamin dua hal. Pertama keterlibatan warga-warga negara selaku pemilik frekuensi tidak sekedar menepatkan mereka sebagai penonton, tetapi hak-hak sipil dan politiknya terpenuhi melalui perwakilannya. Kedua menjaga kepentingan plurarisme masyarakat sesuai amanat Undang-Undang dasar 1945. Untuk menjamin kedua hal tersebut, jalur frekuensi digunakan baik

⁸² *ibid*

untuk komunikasi interaktif (*point to point*) maupun penyiaran (*broadcasting*) dengan kabel (*wire*) atau tanpa kabel (*wireless*) memerlukan sistem alokasi yang dimaksudkan agar penggunaannya tidak mengalami tabrakan dan saling tumpang tindih⁸³. Oleh karena itu regulasi yang diwujudkan adalah bentuk undang-undang yang mengatur lisensi dari negara untuk operator dari sisi teknologi dan mengatur kepastian alokasi yang proporsional diantara berbagai pihak yang harus terwadahi secara merata sesuai prinsip demoratisasi penyiaran.

Secara umum, barang publik adalah barang atau jasa yang tidak bisa dikonsumsi atau dipergunakan secara individu tanpa mempunyai pengaruh apapun terhadap individu-individu lain di dalam kelompok. Jika seorang individu mengkonsumsi atau menggunakan barang publik maka pengaruhnya akan individu-individu lain. Pihak lain yang ingin berpartisipasi sekali pun tidak bisa dikecualikan dalam proses pemanfaatan atau sebagai pihak yang terkena dampak penggunaan barang milik publik tersebut. Barang publik mempunyai dua karakteristik utama, pertama penggunaannya tidak dimediasi oleh transaksi bersaing (*nonrivalry*) sebagaimana barang privat biasa. Kedua tidak dapat diterapkan prinsip pengecualian (*nonexcludability*) untuk satu pihak saja. Untuk itu pemerintah terlibat secara langsung didalam penyediaan dan distribusi barang publik tersebut⁸⁴.

Frekuensi sebagai benda publik harus diatur dengan memenuhi ketentuan norma pilihan publik di atas. secara diamteral, keberadaan

⁸³ *ibid*

⁸⁴ *ibid*

barang publik dan barang pribadi membuat jurang pemisah sehingga peran swasta komersial dan pemerintah harus terbatas dalam pengelolaannya dibandingkan peran publik⁸⁵. Pembatasan itu wajar agar kepentingan publik tanpa intervensi pasar atau pemerintah untuk pemanfaatan frekuensi yang terpenuhi secara memadai.

Secara global penggunaan spektrum frekuensi melibatkan hubungan antar negara dan penggunaannya tidak bisa diatur secara mandiri. Hukum penyiaran merupakan bagian terkecil (*genre*) dari kajian Hukum Telekomunikasi (*genus*). Hukum telekomunikasi sendiri adalah primat hukum khusus atau *lex specialis* yang mengkaji dan mengatur hal-hal yang berkenaan dengan telekomunikasi. Hukum telekomunikasi bersandar pada konvensi-konvensi, perjanjian-perjanjian internasional, dan kebiasaan internasional yang sejak awal kelahiran telekomunikasi terpelihara dan terus berkembang hingga saat ini. Disamping itu, setelah ditetapkannya *International telecommunication Union* (ITU) sebagai organ khusus PBB yang mengatur masalah telekomunikasi, peraturan-peraturan internasional yang menjadi pedoman utama dalam pembentukan aturan nasional⁸⁶.

Menurut Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 76 Tahun 2003 *Ultra High Frequency* di sebuah wilayah layanan siaran hanyalah empat belas. Bila jumlahnya ditingkatkan, pasti akan terjadi gangguan antara siaran di kanal yang satu dengan siaran di kanal lainnya. Sehubungan jumlah kanal yang tersedia terbatas, sementara ada banyak pihak yang ingin memanfaatkannya untuk kepentingan bisnis mereka, maka harus ada

⁸⁵ *ibid*

⁸⁶ *ibid*

lembaga yang berhak menetapkan pengalokasian kanal. Dengan latar belakang itulah di setiap Negara frekuensi dialokasikan oleh sebuah lembaga regulator penyiaran yang merupakan lembaga Negara, bukan lembaga komersial. Penataan penyiaran di setiap Negara tidak dapat diserahkan saja kepada mekanisme pasar⁸⁷.

Nilai ekonomi frekuensi siaran bisa sangat tinggi sehingga akan ada banyak pihak yang memperebutkannya. Bila masing – masing pihak yang tertarik dipersilahkan memperolehnya tanpa dikendalikan oleh sebuah badan otoritas, yang terjadi adalah sebuah rimba raya yang masing-masing penghuninya mungkin akan menghalalkan segala cara untuk memenangkan perebutan. Oleh karena itu, menjadi kelaziman di setiap Negara terdapat sebuah lembaga yang memiliki otoritas untuk menetapkan pengalokasian frekuensi dengan ketentuan yang memiliki kekuatan hukum tetap⁸⁸.

Jika surat kabar dan majalah tidak memerlukan izin terbit, hal yang sama tidak bisa dikenakan pada sistem penyiaran. Lembaga penyiaran harus memiliki izin penyiaran yang dikeluarkan lembaga regulator penyiaran tersebut. Hanya saja, media penyiaran tak bisa beroperasi dengan bebas atau meyakinkan muatan apa pun selama itu membawa keuntungan komersial tanpa mengingat bahwa, pada dasarnya, frekuensi tersebut sebenarnya adalah “milik publik” Secara geografis saja, keluasaan wilayah Indonesia tak akan memungkinkan adanya kesepakatan mengenai sebuah publik yang tunggal. Dengan demikian, pemahaman

⁸⁷ *ibid*

⁸⁸ *ibid*

mengenai pemanfaatan frekuensi siaran di daerah tersebut. Ini tentu saja tak berarti, Indonesia harus dipandang sabagi terdiri atas bagian – bagian yang terpisah dan berdiri sendiri. Pada akhirnya tentu saja ada kepentingan bersama secara kolektif. Namun, prinsip kesatuan Indonesia tersebut seharusnya juga tak mengingkari arti penting melayani keberagaman kepentingan masing – masing daerah.

Pada titik ini, kita harus kembali ke proposisi dasar bahwa frekuensi siaran seharusnya digunakan dengan cara yang menempatkan kepentingan publik pemilik frekuensi siaran sebagai prioritas utama. Dengan demikian, seharusnya masyarakat di seluruh Indonesia dapat merasakan manfaat dari pengalokasian frekuensi siaran. Yang terjadi dalam pertelevisian saat ini bertolak belakang dengan prinsip tersebut; seluruh daerah di Indonesia, di luar Jakarta, hanya menjadi penonton tanpa memperoleh manfaat ekonomi, politik, social, budaya dari frekuensi siaran tersebut.

Siaran yang dipancarkan oleh sebuah stasiun televisi membutuhkan satu atau lebih stasiun pemancar ulang untuk menjangkau penonton di rumah. Dalam hal ini, ada perbedaan antara siaran melalui sistem teresterial (yang penonton untuk membayar untuk menangkap siaran) dengan sistem penyiaran berbayar melalui kabel dan sistem penyiaran melalui satelit. Dalam sistem teresterial ini, siaran dipancarkan dari stasiun pemancar untuk ditangkap oleh antena penerima di rumah. Hanya saja, kekuatan daya pancar siaran stasiun pemancar tersebut sebenarnya terbatas. Siaran tersebut akan kehilangan kekuatan setelah mencapai jarak

sekitar Sembilan puluh kilometer. Oleh karena itu, untuk menjangkau wilayah yang luas, diperlukan rangkaian stasiun pemancar ulang yang akan memperkuat dan meneruskan siaran tersebut ke wilayah berikutnya⁸⁹.

Untuk kondisi Indonesia yang sangat luas, sistem penyiaran teresterial ini dibantu oleh kehadiran satelit komunikasi siaran seperti Palapa. Alih-alih berusaha menjangkau ke seluruh Indonesia melalui rangkaian stasiun pemancar ulang di bumi, siaran diarahkan ke satelit yang berada puluhan ribu kilometer di angkasa yang kemudian akan memancarkan ulang siaran tersebut kembali ke bumi. Di bumi akan ada stasiun penerima yang menangkap siaran tersebut dan memancarkannya kembali ke rumah – rumah penduduk.

TABEL 4.4
Daya Jangkau Siaran 10 Stasiun Televisi Nasional di Jakarta Tahun 2008

No	Stasiun Televisi	Jumlah Transmitter	Jumlah Total Potensi Penonton
1	RCTI	48	120,6 juta
2	SCTV	46	119,1 juta
3	Indosiar	34	118,4 juta
4	TPI	28	90,6 juta
5	ANTV	21	81,5 juta
6	Metro TV	53	70 juta
7	Trans TV	33	100,7 juta
8	Trans 7	26	101,1 juta
9	TV One	26	96,2 juta
10	Global	39	113,8 juta

Sumber : Armando, 2011, Hal 44-45.

Tabel diatas menunjukkan betapa luas daya jangkau siaran televisi nasional di Jakarta. Hampir semua stasiun – stasiun televisi swasta nasional itu dapat menjangkau sekitar 100 juta penonton potensial di seluruh Indonesia. Yang daya jangkauannya terluas adalah RCTI (120

⁸⁹ *Ibid*

juta), SCTV (119 juta), dan Indosiar (118 juta). Ini bisa berlangsung karena stasiun – stasiun televisi nasional di Jakarta tersebut membangun puluhan stasiun transmisi di seluruh Indosiar, dari Nangroe Aceh Darussalam sampai Papua. Sebagai contoh RCTI memiliki 48 transmisi, SCTV 46 transmisi, dan Indosiar 34 transmisi.

Potensi penonton yang sangat luas ini sangat memengaruhi kesehatan bisnis stasiun televisi nasional karena dengan begitu program – program yang mereka sajikan pun tentu sangat menarik di mata para pengiklan yang sedang berusaha memasarkan produk di seluruh Indonesia. Kendati harga tarif iklan yang ditetapkan bisa sangat mahal (misalnya Rp 20 juta per 30 detik iklan pada jam – jam tayang utama), itu tidak terasa terlalu mahal mengingat daya jangkauannya yang sangat luas.

Implikasinya sangat serius. Dengan jumlah penonton yang terbatas, tak mudah bagi stasiun televisi lokal untuk bersaing dengan stasiun televisi berjangkauan siaran nasional dalam menarik hati para pengiklan. Tarif iklan yang mereka tetapkan tentu tak sebanding dengan tarif iklan di televisi besar Jakarta. Pada gilirannya, karena tarifnya rendah, pemasukkan iklan stasiun – stasiun televisi lokal pun tak besar. Bagi sebuah stasiun televisi lokal pun tak besar. Bagi sebuah stasiun televisi lokal, sebuah program yang bisa mendatangkan pemasukan iklan Rp1 – 2 juta saja sudah tergolong program yang membawa keuntungan yang lumayan. Padahal, stasiun tersebut harus membiayai sekitar 20 jam siaran, yang banyak di antaranya jumlah penontonnya terlalu kecil untuk bisa menarik pengiklan.

Deskripsi dalam tabel di atas menunjukkan rangkaian kondisi yang menyebabkan penggunaan frekuensi siaran televisi di seluruh Indonesia tak dapat membawa manfaat ekonomi apa-apa bagi masyarakat yang sebenarnya merupakan pemilik frekuensi tersebut. Keuntungan ekonomi, tak terhindarkan, hanya akan mengalir ke kantong-kantong konglomerat pemilik media, terutama ia yang memiliki daya jangkauan luas karena memiliki alokasi penggunaan frekuensi radio yang besar. Diluar itu, masyarakat hanya menjadi penonton saja .Kembali harus ditekankan bahwa ketidakberimbangan persaingan ini bisa terjadi karena karena faktor pemanfaat frekuensi siaran yang tidak adil. Stasiun – stasiun televisi nasional tersebut dapat mencapai skala ekonomi raksasa karena diberi hak untuk menjangkau puluhan juta penonton Indonesia dengan memanfaatkan frekuensi siaran di berbagai wilayah.

Dapat disimpulkan bahwa pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta berkaitan erat dengan penggunaan frekuensi radio. lembaga penyiaran televisi yang ada saat ini menggunakan semua kanal frekuensi radio di jakarta sehingga bisa melakukan siaran dengan jangkauan nasional. Artinya penguasaan frekuensi radio di Jakarta merupakan peluang besar bagi konglomerasi media untuk menguasai pasar. Apalagi fakta bahwa EMTEK dan MNC Group masing-masing memiliki 3 kanal frekuensi radio dijakarta sehingga menjadi raksasa di usaha jasa penyiaran.

3. Analisis Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta dalam Penggunaan Frekuensi Radio

Lembaga penyiaran terbagi dalam dua peran, yaitu *service provider* dan *content provider*. Berkaitan dengan hal tersebut Undang-Undang Telekomunikasi diperlukan untuk mengatur penyiaran sebagai *telecommunication service provider* dan Undang-Undang Penyiaran diperlukan untuk menata penyiaran sebagai infrastruktur dan *content provider*. Sebagai *service provider*, lembaga penyiaran menggunakan spektrum frekuensi. Lembaga penyiaran memiliki karakter khusus dibandingkan media massa yang lain, karena isi siarannya yang berbentuk audio dan visual yang tampilannya meluas ke semua sektor khalayak, melebar secara wilayah, berteknologi tinggi dan organisasi yang kompleks, diatur serta memiliki karakter publik. Menurut McQuail, lembaga penyiaran di kontrol ketat pada dua wilayah dan alasan, yaitu isi dikontrol karena ada alasan politik dan moral cultural dan wilayah infrastruktur diatur karena hal-hal ekonomi dan teknologi. Pedoman isi siaran yaitu kesopanan (*decency*) dan menyenangkan (*convenience*), serta seperlunya (*necessity*) dan penting publik⁹⁰.

Pemerintah melalui Undang-Undang Penyiaran membuat pengaturan untuk membatasi jumlah kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta oleh satu orang atau satu badan hukum yang didasarkan pada terbatasnya frekuensi radio, dengan harapan jumlah lembaga penyiaran swasta yang terbatas tersebut dimiliki oleh orang-orang yang

⁹⁰ Denis McQuail, *Mass Communication Theory, An Introduction, Third Edition*, (London : sage publication, 1994) hlm 25

berbeda sehingga akan tercipta pluralisme penyiaran. Pengaturan tersebut merupakan hal yang penting karena perkembangan usaha jasa penyiaran yang makin pesat. Hal-Hal tentang kompetisi atau persaingan usaha di bidang usaha jasa penyiaran, isu kepemilikan serta daya jangkauan siaran perlu diatur sedemikian rupa sehingga tercipta iklim usaha yang sehat. Oleh karenanya perlu diuraikan terlebih dahulu mengenai logika perlunya pengaturan lembaga penyiaran khususnya lembaga penyiaran televisi swasta.

Perkembangan penyiaran kearah bisnis yang kian pesat membutuhkan model regulasi yang tepat sesuai dengan kondisi negara yang ada. Model regulasi ini berkaitan erat dengan regulasi yang nantinya ada termasuk pengaturan tentang kepemilikan lembaga penyiaran yang ada. Terdapat dua aliran pengaturan di bidang penyiaran, pertama ialah Model Pasar. Aliran ini berpendapat bahwa pengaturan di bidang penyiaran harus tunduk pada aturan-aturan dan prinsip-prinsip bisnis pada umumnya. Aliran kedua yaitu Model Ruang Publik, aliran ini berpendapat mengingat penyiaran adalah sumber daya publik penataanya harus tunduk pada kepentingan publik dan berlaku pada lembaga penyiaran komersial ataupun non-komersial⁹¹.

Pengaturan Model Pasar (*market model*) percaya bahwa masyarakat akan terlayani secara maksimal apabila semua pertimbangan bisnis diserahkan pada pasar. Kebutuhan masyarakat dianggap akan terpenuhi melalui proses pertukaran yang tidak diatur negara dan

⁹¹ Ade Armando, *Televisi Jakarta di Atas Indonesia, Bentang Pustaka, Jakarta 2011*, Hal 1

pergerakan yang ada dimasyarakat diserahkan sepenuhnya pada dinamika penawaran dan permintaan di masyarakat. Pemerintah dianggap tidak perlu membuat pengaturan yang membatasi dan mengarahkan industri penyiaran selama terdapat persaingan usaha yang terbuka. Menurut aliran ini, pengaturan seperti ini memberikan dampak positif karena mendorong pelaku usaha di industri penyiaran untuk meningkatkan efisiensi usaha dalam penyiaran tersebut. Pelaku usaha dalam usaha jasa penyiaran akan terdorong untuk tanggap terhadap kebutuhan masyarakat dan mampu beradaptasi dengan kebutuhan informasi masyarakat serta mampu berinovasi. Pengaturan model ini berpendapat bahwa hal-hal mengenai persaingan usaha di bidang industri penyiaran, isu kepemilikan serta daya jangkau siaran tidak perlu diatur oleh pemerintah. Intervensi pemerintah dalam industri penyiaran justru dianggap akan menghambat perkembangan industri penyiaran. Aliran ini menyatakan bahwa keputusan atas isi dan kualitas siaran diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat. Jika terdapat siaran yang tidak baik toh masyarakat akan mengganti saluran televisinya⁹².

Pengaturan model yang kedua, yaitu Model Ruang Publik (*Public sphere model*). Pengaturan model ini ialah pengaturan yang paling umum digunakan di dunia, negara dengan pasar yang liberal seperti Amerika Serikat –pun menggunakan pengaturan model ini dan tidak menyerahkan sepenuhnya industri penyiaran pada mekanisme pasar. Pada umumnya, negara-negara di dunia berpendapat bahwa pengaturan penyiaran dan

⁹² *Ibid* hal 3

media massa tidak dapat diperlakukan sama dengan produk-produk ataupun jasa yang lainnya. Model pasar bebas bisa saja baik untuk menata bisnis lain tetapi tidak untuk bisnis penyiaran. Aliran ini berpendapat bahwa penyiaran memiliki muatan yang memiliki nilai penting bagi masyarakat, salah satunya peran dalam perkembangan demokrasi masyarakat. Penyiaran memiliki peran penting sebagai *watchdog of government* (pengawas pemerintahan) yakni sebagai alat kontrol sosial terhadap pemerintah⁹³. Menurut teori ini pemerintah mengatur kepemilikan secara demokratis demi tujuan demokrasi itu sendiri.

Peran vital penyiaran pada masyarakat membuat bidang ini tidak bisa diserahkan sepenuhnya kepada mekanisme pasar. Lembaga penyiaran yang sehat bukanlah lembaga penyiaran yang memperoleh keuntungan besar, melainkan lembaga penyiaran yang dapat memberikan nilai penting pada masyarakat yaitu mampu menyajikan informasi yang beragam yang dapat memberdayakan masyarakat. Aliran ini juga berpendapat bahwa keberagaman kepemilikan harus dijaga karena terdapat kekhawatiran bahwa banyak informasi yang sebenarnya dibutuhkan masyarakat tetapi tidak disajikan oleh lembaga penyiaran karena dianggap tidak cukup atraktif sebagai komoditas⁹⁴. Apalagi mengingat bahwa lembaga penyiaran mendapatkan keuntungan dari perusahaan pengiklan. Pertimbangan ini bisa saja menjadikan lembaga penyiaran tidak menyiarkan informasi apa adanya, atau bahkan menutup-nutupi sesuatu yang tidak disukai

⁹³ *Ibid* hal 4

⁹⁴ KBBI : Komoditas : 1 barang dagangan utama; benda niaga; hasil bumi dan kerajinan setempat dapat dimanfaatkan sbg -- ekspor; 2 bahan mentah yg dapat digolongkan menurut mutunya sesuai dng standar perdagangan internasional, msl gandum, karet, kopi

perusahaan pengiklan yang pada umumnya dimiliki pemodal besar dengan kepentingan tertentu.

Pengaturan Model Ruang Publik berpendapat bahwa lembaga penyiaran perlu ditata sedemikian rupa dan memerlukan intervensi dari pihak diluar lembaga penyiaran, mengingat bahwa untuk dapat melakukan penyiaran, lembaga penyiaran televisi swasta menggunakan media frekuensi radio berbentuk gelombang elektromagnetik yang merupakan sumber daya alam milik publik yang jumlahnya terbatas. Oleh karena itu pemanfaatannya harus ditata dengan cara sedemikian rupa sehingga membawa manfaat sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat yang berdaulat atas frekuensi tersebut. Pemilik modal yang meminjam frekuensi dari publik diizinkan untuk memanfaatkannya serta memperoleh keuntungan ekonomi dengan tetap mengingat bahwa kepentingan yang harus didahulukan bukanlah pemilik lembaga penyiaran, pemodal besar pemilik perusahaan pengiklan melainkan masyarakat luas.

Pengaturan Model Ruang Publik terkait erat dengan teori Joseph R Dominick yaitu *the scarcity theory* dan *the pervasive presence theory*. The scarcity theory menyatakan bahwa gelombang elektromagnetik bersifat terbatas dan hanya dapat dimanfaatkan orang-orang tertentu. Negara harus mengelola, menyeleksi dan memilih pengguna frekuensi yang dianggap paling potensial dan mampu mengelolanya secara profesional. *The persasive presence theory* yang mengasumsikan bahwa lembaga penyiaran sangat dominan pengaruhnya kepada masyarakat sehingga perlu diatur agar semua kepentingan masyarakat bisa terlindungi dan terwadahi. Hal

tersebut mengharuskan peran negara melalui proses yang demokratis dalam membuat regulasi yang mengatur bidang penyiaran⁹⁵. Menurut Dominick ada tiga model kepemilikan media penyiaran dengan karakteristik berbeda, yaitu:

- 1) Kepemilikan oleh penguasa (*government agency*): tujuan penyiarannya untuk mobilisasi politik; pengaturan yang ketat; sumber dana dari pemerintah, serta program atau isi siaran yang berisi program-program ideologi ataupun budaya. Kepemilikan seperti ini umumnya terdapat pada negara yang otoriter.
- 2) Kepemilikan oleh publik (*government corporation*): tujuan penyiarannya diarahkan pada penyiaran pendidikan, budaya dan penyadaran masyarakat dengan pengaturan yang sedang; sumber dana lembaga penyiaran ini dari pajak, iuran dan dana pemerintah, program atau isi siaran berisi program-program budaya, pendidikan dan hiburan. Kepemilikan media seperti ini terdapat pada negara liberal yang lebih demokratis.
- 3) Kepemilikan oleh swasta (*privat*): tujuan penyiarannya untuk memperoleh keuntungan dengan regulasi yang lemah, sumber pendanaan berasal dari iklan dan isi program siaran biasanya berisi hiburan semata. Kepemilikan media ini terdapat pada negara yang kapitalis.

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa sesungguhnya pengaturan di Indonesia merupakan Model Ruang Publik. Hal ini dapat dilihat pada

⁹⁵ Yoseph R Dominick, *Broadcasting. Cate, The Internet and Beyond, An Introduction to The Modern Electroni Media*, (Singapore : McGrawhill Book& Co, 2001), hal 204

wujud Undang-Undang Penyiaran yang ada pada saat ini. Pemerintah memberikan pembatasan kepemilikan serta melakukan kontrol terhadap penyiaran dengan memberikan arahan serta pedoman-pedoman dalam penyiaran. Hal ini misalnya dapat dilihat dalam pasal 5 Undang-Undang Penyiaran yang menyatakan bahwa:

Penyiaran diarahkan untuk:

- a. menjunjung tinggi pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. menjaga dan meningkatkan moralitas dan nilai-nilai agama serta jati diri bangsa;
- c. meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
- d. menjaga dan mempererat persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. meningkatkan kesadaran ketaatan hukum dan disiplin nasional;
- f. menyalurkan pendapat umum serta mendorong peran aktif masyarakat dalam pembangunan nasional dan daerah serta melestarikan lingkungan hidup;
- g. mencegah monopoli kepemilikan dan mendukung persaingan yang sehat di bidang penyiaran;
- h. mendorong peningkatan kemampuan perekonomian rakyat, mewujudkan pemerataan, dan memperkuat daya saing bangsa dalam era globalisasi;
- i. memberikan informasi yang benar, seimbang, dan bertanggung jawab;
- j. Memajukan kebudayaan nasional.

Pada uraian Pasal 5 huruf g Undang-Undang Penyiaran dikatakan bahwa penyiaran yang ada dilakukan untuk mencegah monopoli kepemilikan dan mendukung persaingan yang sehat di bidang penyiaran, artinya isu-isu tentang persaingan, kepemilikan lembaga penyiaran diatur oleh pemerintah sedemikian rupa. Selain itu, pembentukan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) merupakan bentuk intervensi pemerintah terhadap penyiaran di Indonesia terhadap isi penyiaran oleh lembaga penyiaran. Pembentukan KPI dapat dilihat pada pasal Pasal 6 Undang-Undang Penyiaran yang menyatakan bahwa:

- 1) Penyiaran diselenggarakan dalam satu sistem penyiaran nasional.
- 2) Dalam sistem penyiaran nasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Negara menguasai spektrum frekuensi radio yang digunakan untuk penyelenggaraan penyiaran guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 3) Dalam sistem penyiaran nasional terdapat lembaga penyiaran dan pola jaringan yang adil dan terpadu yang dikembangkan dengan membentuk stasiun jaringan dan stasiun lokal.
- 4) Untuk penyelenggaraan penyiaran, dibentuk sebuah komisi penyiaran.

KPI merupakan sarana kontrol pemerintah serta perlindungan pada masyarakat terhadap isi siaran sehingga tidak menyimpang dari pedoman siaran yang ada. KPI dapat memberikan sanksi berupa teguran maupun sanksi administratif terhadap siaran televisi yang melanggar pedoman siaran, misalnya saja siaran-siaran yang mengandung unsur SARA (Suku, Agama dan Ras) seksualitas dan sebagainya. Pengaturan Model Ruang

Publik terlihat jelas pada uraian pasal 18 Undang-Undang Penyiaran yang menyatakan :

- 1) Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi.
- 2) Kepemilikan silang antara Lembaga Penyiaran Swasta yang menyelenggarakan jasa penyiaran radio dan Lembaga Penyiaran Swasta yang menyelenggarakan jasa penyiaran televisi, antara Lembaga Penyiaran Swasta dan perusahaan media cetak, serta antara Lembaga Penyiaran Swasta dan lembaga penyiaran swasta jasa penyiaran lainnya, baik langsung maupun tidak langsung, dibatasi.
- 3) Pengaturan jumlah dan cakupan wilayah siaran lokal, regional, dan nasional, baik untuk jasa penyiaran radio maupun jasa penyiaran televisi, disusun oleh KPI bersama Pemerintah.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembatasan kepemilikan dan penguasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan pembatasan kepemilikan silang sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) disusun oleh KPI bersama Pemerintah.

Dapat diketahui dari uraian sebelumnya bahwa kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta yang ada saat ini terkonsentrasi pada konglomerasi media berbentuk *holding group*. Konsentrasi tersebut tidak hanya pada kepemilikan jumlah stasiun televisi yang dimiliki *holding group* tersebut, namun juga kepemilikan penggunaan kanal frekuensi radio yang berkaitan dengan izin penyelenggaraan penyiaran. Karena semakin

banyak ia memiliki kanal untuk bersiaran, maka semakin besar potensi pasar lembaga penyiaran televisi swasta tersebut. Oleh karenanya instrument penggunaan frekuensi radio tersebut seharusnya dimasukkan dalam komponen pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta.

Untuk mengatasi permasalahan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta terkait penggunaan frekuensi radio sistem televisi berjaringan adalah jalan keluar yang paling masuk akal. Masyarakat di setiap daerah memerlukan kehadiran stasiun televisi di daerah masing-masing yang dapat melayani kebutuhan informasi masyarakat setempat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti baik secara politik, sosial-budaya, maupun ekonomi. Kebutuhan ini jelas tak dapat dipenuhi oleh stasiun televisi lokal independen yang harus bersaing dengan stasiun-stasiun televisi yang memiliki daya jangkauan siaran nasional. Sistem televisi berjaringan menawarkan jalan keluar yang saling menguntungkan.

Di dalam sistem televisi berjaringan, stasiun-stasiun televisi lokal tak perlu menjadi stasiun-stasiun independen yang membiayai diri sendiri. Sebagaimana di banyak negara maju, stasiun-stasiun televisi lokal berposisi sebagai stasiun televisi afiliasi jaringan nasional. Stasiun-stasiun tersebut bisa saja dimiliki pengusaha lokal, tetapi bisa juga dimiliki oleh perusahaan pemilik stasiun induk jaringan. Yang terpenting, dengan menjadi afiliasi dari sebuah jaringan televisi, stasiun televisi lokal itu akan membawa program siaran yang didistribusikan oleh stasiun induk

jaringan. Bahkan, hampir bisa dipastikan, mayoritas program yang disiarkannya tidak berasal dari stasiun televisi lokal itu, tetapi dari induk jaringan. Hanya sekian puluh persen yang diproduksi sendiri oleh stasiun lokal tersebut⁹⁶.

Apabila sistem penyiaran berjaringan dijalankan, jumlah stasiun televisi di Indonesia akan meningkat menjadi ratusan buah seperti yang sudah terjadi dalam sistem radio komersial selama ini. Hal ini bisa terjadi karena regulasi pada PP Nomor 50 Tahun 2005. Bila pengaturan ini diterapkan dengan konsisten, implikasinya sangat serius. Seperti telah dikatakan, dalam sistem jaringan, di setiap daerah harus berdiri stasiun-stasiun anggota jaringan. Masing-masing stasiun tersebut merupakan perusahaan tersendiri, dengan jajaran kepengurusan sendiri dan permodalan tersendiri. Bila pasal ini hendak diterapkan, TV One (sebagai contoh) hanya boleh memiliki perusahaan dengan 100% saham mereka di stasiun pertama, yang kemungkinan besar adalah TV One Jakarta. Begitu mereka hendak hendak mendirikan TV One Jawa Barat, saham yang boleh mereka miliki di sana hanyalah 49%. Artinya, mereka harus mencari mitra yang bersedia menutup 51% saham sisanya. Namun, itu belum selesai. Begitu bergerak ke Semarang, mereka harus mencari mitra yang memiliki modal cukup untuk menutup 80% saham. Sampai di Jawa Timur, Bali, Sumatra Selatan, dan seterusnya yang harus dicari adalah pemodal besar yang menguasai 95% saham.

⁹⁶ Ade, Armando, *Op.cit*

Sayangnya PP ini ini tidak berlaku surut. Jadi, walaupun sebuah stasiun telah terlanjur mengoperasikan 25 stasiun relai di 25 kota dan stasiun – stasiun relai tersebut akan ditransformasikan menjadi stasiun baru, segenap ketentuan tentang batas maksimal persentase saham itu tidak berlaku. Perusahaan itu, menurut PP, bisa memiliki 90 persen saham pada badan hukum di daerah lain dan seterusnya, dengan satu syarat sebelum PP itu diluncurkan, perusahaan tersebut sudah mengoperasikan stasiun di sana. Pengecualian ini membuat pengaturan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta menjadi longgar. Pemerintah mengizinkan mereka mendirikan stasiun – stasiun lokal di seluruh Indonesia dengan kepemilikan saham maksimal 90 persen. Dengan begitu, yang paling diuntungkan adalah RCTI, SCTV, Indosiar, Metro TV, dan Trans TV yang sudah membangun lebih dari 30 relai di seluruh Indonesia, dengan daya jangkauan lebih dari 80% penonton potensial Indonesia. Pihak yang paling beruntung karena harus menjalankan ketentuan tersebut secara utuh adalah stasiun – stasiun baru. Ketentuan tentang batas maksimal saham di badan hukum kedua 49% hanya akan ditetapkan pada stasiun baru, seperti Jak – TV dan O Channel di Jakarta, atau JTV di Surabaya, atau Bali TV di Denpasar, dan berbagai stasiun televisi diluar konglomerasi media yang ada. Catatan khususnya adalah bahwa mereka yang menikmati keistimewaan itu sebenarnya bukanlah kaum yang lebih kompetitif dan memiliki kemampuan yang lebih unggul. Mereka lebih dulu datang karena sebagian besar dari mereka pada awalnya didirikan oleh penguasa yang

sangat korup. Lembaga penyiaran televisi swasta yang lebih baru akan dipersulit oleh PP ini⁹⁷.

Di satu sisi, pembatasan dalam PP ini seperti mengekang usaha jasa penyiaran. Namun, di sisi lain, ketentuan tersebut dianggap diskriminatif dan berpotensi menciptakan kompetisi yang tidak seimbang. Selain itu, stasiun-stasiun untuk derajat tertentu akan sangat bergantung pada Kementerian Telekomunikasi dan Informatika karena lembaga ini berwenang menetapkan daerah-daerah yang bisa dijangkau siaran televisi. Selain itu, pasal 60 (3) PP Nomor 50 Tahun 2005 menyatakan: “Lembaga Penyiaran Swasta yang telah memiliki izin stasiun radio dan/atau izin siaran nasional untuk televisi dari Departemen Penerangan sebelum ditetapkannya Peraturan Pemerintah ini diakui keberadaannya dan harus melaporkan secara tertulis tentang keberadaannya kepada Menteri untuk menyesuaikan izinnya menjadi izin penyelenggaraan penyiaran sesuai dengan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.”

Isu penyesuaian izin ini memang merupakan hal penting dalam upaya menegakkan sistem televisi berjaringan dalam upaya keberagaman kepemilikan lembaga penyiaran. Seperti yang diuraikan sebelumnya, sebelum Undang-Undang, ini ada stasiun-stasiun televisi besar telah memiliki izin siaran dengan jangkauan nasional. Menurut Undang-Undang Penyiaran, izin seperti ini harus diubah. Bila Undang-Undang ini hendak dijalankan secara konsisten, setiap stasiun televisi “nasional” harus mengembangkan stasiun televisi di setiap daerah. Ini berarti izin siaran

⁹⁷ *ibid*

nasional dibatalkan dan di setiap daerah harus ada izin siaran yang khusus berlaku di daerah itu. Ini artinya harus ada izin stasiun di Jakarta, Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, dan seterusnya. Mengembangkan izin jaringan semacam itu tentu saja tidak mudah. Karena kesadaran akan kerumitan itu, Undang-Undang Penyiaran menyatakan bahwa proses situ tak perlu selesai dalam waktu cepat. Sebagaimana telah diungkapkan, waktu maksimal yang ditetapkan Undang-Undang untuk menuntaskan keseluruhan proses peralihan dari sistem pertelevisian nasional menjadi sistem berjaringan adalah lima tahun.

Menurut PP tersebut, tidak diperlukan proses perolehan izin di setiap daerah. Dengan PP yang ada kesepuluh stasiun televisi yang memiliki izin siaran nasional harus mendatangi Kemenkominfo untuk meminta penyesuaian izin sesuai dengan Undang-Undang. Namun dalam Undang-Undang Penyiaran belum diatur secara jelas mekanisme penyesuaian tersebut. Pemerintah sepertinya dengan sengaja mengabaikan Undang-Undang Penyiaran dengan menyatakan bahwa yang harus dilakukan untuk penyesuaian izin ialah dengan cara melapor kepada Menteri Komunikasi dan Informatika. PP No. 50/2005 bisa dikatakan sebagai peraturan pemerintah yang sejak awal diduga tidak sesuai dengan amanat Undang-Undang Penyiaran. Seperti telah diuraikan sebelumnya, logika berpikir PP ini tidak konsisten dan diskriminatif.

Dengan PP itulah, sistem televisi berjaringan akhirnya menemukan jalan buntu. Dan penggunaan frekuensi radio terpusat dalam konglomerasi yang ada di Jakarta sehingga keberagaman kepemilikan tersebut tidak

tercapai. PP tersebut kemudian diikuti dengan sebuah peraturan menteri (permen) Nomor Tentang Tata cara penyesuaian izin penyelenggaraan penyiaran bagi lembaga penyiaran swasta yang telah memiliki izin stasiun radio dari Direktorat Jendral Pos dan Telekomunikasi dan/atau izin siaran nasional untuk televisi dari Departemen Penerangan dan bagi lembaga penyiaran berlangganan yang telah memiliki izin penyelenggaraan jasa televisi berbayar dari Direktorat Jendral Pos dan Telekomunikasi dan/atau izin penyelenggaraan siaran televisi berlangganan dari Departemen Penerangan. Permen ini meminta tiga pihak untuk melakukan penyesuaian izin, yakni stasiun radio, stasiun televisi, dan stasiun televisi berbayar (*pay – tv*, seperti Indovision). Namun, isinya sangat sederhana. Dengan mengeluarkan permen itu, Kenkominfo sedang berusaha melanggengkan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televises swasta agar tidak diganggu dengan persoalan pengembangan izin baru yang merupakan implikasi kehadiran Undang-Undang Penyiaran. Dikatakan di dalam peraturan itu, setiap lembaga penyiaran harus “melaporkan keberadaannya” serta harus melengkapi persyaratan administrasi, program siaran, dan data teknik penyiaran kepada menteri. Bila seluruh persyaratan sudah dilengkapi, menteri akan menerbitkan Penyesuaian Izin Penyelenggaraan Penyiaran (IPP). Mekanisme penyesuaian izin yang rumit tersebut dipermudah oleh Kemenkominfo dengan hanya meminta stasiun – stasiun mengajukan permohonan

penyesuaian izin, dan begitu permohonan itu beserta kelengkapan administrasinya dengan segera sebuah izin yang disesuaikan keluar⁹⁸.

Peraturan menteri itu dikeluarkan pada Juni 2006. Hanya satu bulan sesudahnya, pemerintah sudah mengumumkan daftar stasiun radio dan televisi yang telah memenuhi persyaratan untuk memperoleh penyesuaian izin. Dan benar saja, tak ada satu pun bagian dari pengumuman tersebut yang menyebut – nyebut soal perubahan menjadi sistem televisi berjaringan. Yang ada hanyalah penyebutan nama – nama stasiun yang telah memenuhi persyaratan untuk memperoleh penyesuaian izin⁹⁹. Dengan demikian, terlihat jelas bahwa sesungguhnya Kemenkominfo memiliki andil besar dalam melanggengkan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta oleh konglomerasi media yang berpusat di Jakarta.

Lebih buruknya lagi, pemerintah tidak hanya memperlakukan berpihak pada konglomerasi media yang ada, namun juga menghambat perizinan lembaga penyiaran televisi lokal yang dimiliki pengusaha lokal yang harus menjalani prosedur seharusnya. Masalahnya, segenap kewajiban itu hadir tanpa penjelasan teknis yang memadai. Peraturan ini misalnya tidak menjelaskan apa yang dimaksud soal “pelepasan kepemilikan stasiun relai”, termasuk kepada pihak mana stasiun relai tersebut harus dilepaskan. Sebagai contoh, PP No. 50 memiliki pasal pengecualian yang menyatakan bahwa stasiun televisi nasional yang telah memiliki stasiun relai di sebuah daerah sebelum tahun 2005 dapat memiliki

⁹⁸ *Ibid* 70

⁹⁹ *Ibid* 72

saham maksimal 90 persen di stasiun baru yang merupakan transformasi stasiun relai tersebut. Namun, kepada siapa stasiun relai tersebut harus dilepas dan bagaimana mekanisme pelepasan stasiun relai tersebut belum diatur dalam pengaturan yang jelas. Di dalam PP No. 50, terdapat “kesan” bahwa stasiun relai tersebut harus dilepas kepada pemilik modal daerah, kecuali pemilik modal daerah belum mampu mendirikan stasiun penyiaran lokal¹⁰⁰.

Salah satu isu penting adalah soal izin penggunaan frekuensi di setiap daerah. Seperti dikatakan, menurut Keputusan Menteri Perhubungan No. 76/2003, di banyak kota besar tersedia 14 kanal UHF yang dapat digunakan untuk siaran televisi swasta. Sebelum Undang-Undang Penyiaran lahir, sepuluh stasiun televisi besar Jakarta sudah memperoleh izin nasional sehingga dengan sendirinya sudah menguasai 10 dari 14 kanal tersebut. Lembaga Penyiaran Publik, yaitu TVRI memiliki satu kanal, dan satu kanal harus digunakan untuk uji coba siaran digital. Dengan demikian, praktis di setiap daerah hanya tersisa dua kanal yang dapat digunakan untuk stasiun televisi baru. Dengan adanya Undang-Undang Penyiaran 2002, urusan perizinan ini harus diubah. Stasiun televisi dari Jakarta harus mengurus izin penyelenggaraan penyiaran di setiap daerah siaran. Hanya saja, dalam sistem televisi berjaringan ini, stasiun televisi dari Jakarta harus mengurus izin di daerah masing-masing¹⁰¹.

¹⁰⁰ *Ibid* 77

¹⁰¹ *Ibid* 80

Uraian di atas menunjukkan bahwa model pengaturan dalam Undang-Undang Penyiaran adalah model ruang publik. Pemerintah sebagai lembaga negara wajib melindungi warga negaranya dari informasi yang disiarkan oleh lembaga penyiaran swasta dengan cara mewujudkan demokrasi penyiaran dengan prinsip *diversity of ownership* dan *diversity of content*.

C. Analisis Pengaturan Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta Dalam Penggunaan Frekuensi Radio Menurut Pasal 18

(1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

1. Analisis Filosofis Pengaturan Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta Dalam Penggunaan Frekuensi Radio Menurut Pasal 18 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

Cita-cita idealis dari Undang-Undang Penyiaran yakni mewujudkan kemerdekaan menyampaikan pendapat dan memperoleh informasi melalui penyiaran sebagai perwujudan hak asasi manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dilaksanakan secara bertanggung jawab, selaras dan seimbang antara kebebasan dan kesetaraan menggunakan hak berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Cita-cita penyiaran terdapat pada pasal 2 Undang-Undang Penyiaran yang menyatakan bahwa: “Penyiaran diselenggarakan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan asas manfaat, adil dan merata, kepastian hukum, keamanan, keberagaman, kemitraan, etika, kemandirian,

kebebasan, dan tanggung jawab”. Penyiaran diarahkan untuk menjaga integrasi nasional, kemajemukan masyarakat Indonesia dan terlaksananya otonomi daerah maka perlu dibentuk sistem penyiaran nasional yang menjamin terciptanya tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang guna mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta dalam penggunaan frekuensi radio menurut pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran dimaksudkan untuk selaras dengan tujuan dan cita-cita yang ingin diwujudkan sistem penyiaran Indonesia. Penyiaran diarahkan untuk¹⁰²:

- a. menjunjung tinggi pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. menjaga dan meningkatkan moralitas dan nilai-nilai agama serta jati diri bangsa;
- c. meningkatkan kualitas sumber daya manusia;
- d. menjaga dan mempererat persatuan dan kesatuan bangsa;
- e. meningkatkan kesadaran ketaatan hukum dan disiplin nasional;
- f. menyalurkan pendapat umum serta mendorong peran aktif masyarakat dalam pembangunan nasional dan daerah serta melestarikan lingkungan hidup;
- g. mencegah monopoli kepemilikan dan mendukung persaingan yang sehat di bidang penyiaran;

¹⁰² Pasal 4 Undang-undang Republik Indonesia 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

- h. mendorong peningkatan kemampuan perekonomian rakyat, mewujudkan pemerataan, dan memperkuat daya saing bangsa dalam era globalisasi;
- i. memberikan informasi yang benar, seimbang, dan bertanggung jawab;
- j. Memajukan kebudayaan nasional.

Pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta dalam pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran yang menyatakan: “Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, dibatasi”. Belum cukup mewadahi asas keberagaman yang telah diatur dalam Undang-Undang Penyiaran. Hal ini dikarenakan pengaturan yang dianggap kabur dan belum secara jelas memberikan batasan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta sehingga cita-cita mewujudkan kemerdekaan menyampaikan pendapat dan memperoleh informasi melalui penyiaran sebagai perwujudan hak asasi manusia belum terjamin. Hal ini mengingat pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta yang ada selama ini yang malah menimbulkan konsentrasi kepemilikan lembaga penyiaran, dan disisi lain warga negara tidak bisa lagi mendirikan lembaga penyiaran televisi swasta dengan jangkauan nasional karena keterbatasan frekuensi radio. Oleh karenanya, untuk mewujudkannya cita-cita tersebut unsur frekuensi radio tersebut harus dimasukkan dalam pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta.

Asas keberagaman belum nampak pada pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran karena kekaburan makna kata dibatasi tersebut. Asas keberagaman merupakan wujud demokrasi penyiaran yang dikenal dengan prinsip *diversity of ownership* dan *diversity of content*. Kedua hal tersebut harus terpenuhi demi terwujudnya cita-cita mulia Bangsa Indonesia Sesuai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang sesuai dengan arah dan tujuan sistem penyiaran. Menurut Black's Law Dictionary, diversity yang berarti keberagaman berasal dari kata diverse yang artinya: "*Of or relating to different types; (Of a person or entity)*" artinya keberagaman dimaknai sebagai sesuatu yang berbeda identitas, dalam hal pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran swasta yaitu baik satu orang, satu badan hukum ataupun satu *holding company*. Menurut Black's Law dictionary ownership bermakna:

The bundle of rights allowing one to use, manage, and enjoy property, including the right to convey it to others .• Ownership implies the right to possess a thing, regardless of any actual or constructive control. Ownership rights are general, permanent, and heritable. Ownership does not always mean absolute dominion. The more an owner, for his advantage, opens up his property for use by the public in general, the more do his rights become circumscribed by the statutory and constitutional powers of those who use it.

Kepemilikan dimaknai sebagai seperangkat hak untuk menggunakan, mengelola sebuah benda termasuk hak untuk memberikan pada pihak lain. Kepemilikan berimplikasi pada hak penguasaan atas suatu benda. Kepemilikan tidak selalu bermakna dominasi absolut .semakin seorang pemilik mengizinkan publik secara umum untuk menggunakannya maka

semakin berkurang hak pemiliknya karena penggunaan benda tersebut oleh orang lain.

Kepemilikan dalam hal ini tidak saja menyangkut kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta saja, namun juga kepemilikan ijin penyelenggaraan penyiaran yaitu ijin yang diberikan negara bagi lembaga penyiaran televisi swasta untuk menggunakan frekuensi radio sebagai sarana penyiaran. Oleh karenanya pemilik ijin ini terikat pada ketentuan pasal 34 (4) Undang-Undang Penyiaran yang menyatakan: “ijin penyelenggaraan penyiaran tidak boleh dipindahtangankan pada pihak lain“. Hal ini dikarenakan penggunaan frekuensi tersebut hanya dipinjamkan saja oleh negara untuk digunakan oleh lembaga penyiaran televisi swasta. Oleh karenanya kepemilikan lembaga penyiaran harus juga ditandai dengan kepemilikan ijin penyelenggaraan penyiaran yang beragam pula.

Konsep *diversity of content* dalam hal ini dapat diwujudkan dengan keberagaman isi siaran. Tidak saja harus acara musik, berita yang menggiring opini tentang politik, sinetron saja ataupun komedi *slapstick* yang mengisi acara televisi yang ada. Selain itu, harus ada tayangan yang menginspirasi dan berisi acara atau berita lokal sehingga warga di seluruh Indonesia tidak harus terus menerus menonton acara yang berasal dari pusat.

Menurut pendapat penulis pengaturan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta dalam Pasal 18 (1) yang cukup jelas dan mengakomodir demokrasi penyiaran serta penggunaan frekuensi radio

demikian terciptanya cita-cita Bangsa Indonesia sesuai Pancasila dan Undang-Undang 1945 serta demi tercapainya arah dan tujuan penyiaran ialah seperti yang disampaikan anggota KPI Judhariksawan dalam sidang keempat judicial review di Mahkamah konstitusi :

Satu badan hukum paling banyak memiliki dua izin penyelenggaraan penyiaran, jasa penyiaran televisi yang berlokasi di dua provinsi yang berbeda atau bahasa sederhana satu penyiaran untuk satu provinsi. Pada prinsipnya pembatasan yang dilakukan oleh peraturan pemerintah *a quo* dapat diterima dan menjadi dasar hukum KPI dalam hal mengatur hal-hal mengenai penyiaran terutama persoalan pembatasan kepemilikan dan penguasaan lembaga penyiaran, akan tetapi pembatasan tersebut ternyata justru menjadi sumber konflik penafsiran dalam rangka penegakan hukumnya atau *law enforcementnya*. Secara konkretisasi frasa satu orang atau satu badan hukum itu dapat meliputi;

1. Orang perseorangan
2. Badan secara umum, baik dalam bentuk badan hukum maupun non badan hukum
3. Badan hukum pemegang IPP yakni lembaga penyiaran swasta
4. Badan hukum anak perusahaan lembaga penyiaran swasta atau, Badan hukum yang memiliki anak perusahaan lembaga penyiaran swasta atau yang kita kenal dengan *holding company*

Pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta seperti yang diuraikan tersebut telah menjelaskan jumlah maksimal kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta. Sehingga peraturan pelaksana dalam pasal 28 (1) Undang-Undang Penyiaran PP Nomor 50 Tahun 2005 Tidak relevan lagi. Pasal 32 ayat 1 yang menyatakan: “Pemusatan kepemilikan dan penguasaan Lembaga Penyiaran Swasta jasa penyiaran televisi oleh satu orang atau satu badan hukum, baik di satu wilayah siaran maupun di beberapa wilayah siaran, di seluruh wilayah Indonesia dibatasi sebagai berikut:

- a) satu badan hukum paling banyak memiliki dua izin penyelenggaraan penyiaran jasa penyiaran televisi, yang berlokasi di dua provinsi yang berbeda;
- b) paling banyak memiliki saham sebesar 100% pada badan hukum kesatu;
- c) paling banyak memiliki saham sebesar 49% pada badan hukum kedua;
- d) paling banyak memiliki saham sebesar 20% pada badan hukum ketiga;
- e) paling banyak memiliki saham sebesar 5% pada badan hukum keempat dan seterusnya;
- f) badan hukum sebagaimana dimaksud pada huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, berlokasi di beberapa wilayah provinsi yang tersebar diseluruh wilayah Indonesia.

2. Kendala dalam Pengaturan Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta dalam Penggunaan Frekuensi Radio

Terdapat beberapa kendala dalam pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran televisi swasta yaitu:

- a) Bahwa sebuah peraturan perundangan tidak boleh berlaku surut. Hal inilah yang menjadi kendala dalam pengaturan pemusatan kepemilikan lembaga penyiaran. Oleh karenanya ditemukan ketentuan dalam Pasal 32 ayat (3) PP Nomor 50 Tahun 2005 yang menyebutkan bahwa: Pengecualian terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, huruf d, dan huruf e, memungkinkan kepemilikan saham lebih dari 49% dan paling

banyak 90% pada badan hukum kedua dan seterusnya hanya untuk Lembaga Penyiaran Swasta yang telah mengoperasikan sampai dengan jumlah stasiun relai yang dimilikinya sebelum ditetapkannya PP ini.

- b) Kesukaran dalam mengukur keberagaman isi penyiaran. Hal inilah yang menjadi titik kesukaran bagi KPI dan lembaga terkait untuk menindak pelaku yang melanggar ketentuan tersebut.
- c) Ketidaksamaan persepsi dan kurangnya koordinsai lembaga terkait seperti KPI, KPPU dan Kementerian Komunikasi dan Informatika dalam pemaknaan pasal 18 (1) Undang-Undang Penyiaran dalam penegakan Undang-Undang Penyiaran
- d) Minimnya upaya Kemenkominfo untuk melakukan penertiban ijin penyelenggaraan penyiaran yang menimbulkan praktek-praktek pemindatanganan ijin penyelenggaraan penyiaran secara illegal.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari analisis Pengaturan Pemusatan Kepemilikan Lembaga Penyiaran Televisi Swasta Dalam Penggunaan Frekuensi Radio Menurut Pasal 18 (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran dapat diketahui bahwa makna dibatasi tidak lepas dari prinsip *diversity of ownership* dan *diversity of content*. Kata dibatasi seharusnya memiliki idealisme demi mendukung demokrasi penyiaran. Menurut pendapat penulis penafsiran Pasal 18 (1) yang jelas dan mengakomodir demokrasi penyiaran serta penggunaan frekuensi yaitu satu orang, satu badan hukum, satu perusahaan holding paling banyak memiliki satu izin penyelenggaraan penyiaran dalam satu provinsi.

Dari analisis yang ada dapat diketahui bahwa Pemerintah dan DPR sebagai regulator memang membuat pengaturan sedemikian rupa yang melanggengkan konglomerasi media yang ada. Oleh karena itu penafsiran oleh Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat menjadi jalan keluar dari permasalahan yang telah dibahas.

B. Saran

Dari kesimpulan di atas maka ada beberapa saran yang dapat penulis sampaikan, antara lain:

1. Menyegerakan sistem televisi digital berjaringan untuk menggantikan televisi terrestrial yang ada saat ini sehingga permasalahan keterbatasan frekuensi radio dapat teratasi. Hal ini dapat membuka peluang lembaga penyiaran swasta baru sehingga kepemilikan dapat pula beragam serta siaran yang beragam pula demi terselenggaranya demokrasi penyiaran
2. Perlu terdapat rapat koordinasi dari pihak-pihak terkait Undang-Undang Penyiaran untuk menyamakan visi dan misi penegakan Undang-Undang Penyiaran demi terselenggaranya demokrasi penyiaran.
3. Perlu adanya penertiban izin penyelenggaraan penyiaran berupa prosedur yang jelas untuk mencegah praktek-praktek pemindahtanganan izin penyelenggaraan penyiaran secara illegal

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

Amiruddin, Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta

Bismar Nasution, 2007, *Hukum Kegiatan Ekonomi (1)*, Books Terrace & Library, Bandung

Ade Armando, 2011, *Televisi Jakarta di Atas Indonesia*, Bentang Pustaka, Jakarta

Denis McQuail, 1994 *Mass Communication Theory, An Introduction, Third Edition*, Sage publication, London

Hinca IP Pandjaitan, 2000, *Undang-Undang Telekomunikasi, Partisipasi Publik dan Pengaturan Setengah Hati*, Internews Indonesia, Jakarta

Geoff Mulgan, *Politik dalam Sebuah Era Anti-Politik*, Yayasan Untuk Indonesia, Jakarta 1995

Masduki, 2007, *Regulasi Penyiaran dari Otoriter ke Liberal*, LKIS Pelangi Aksara, Jogjakarta,

Muhammad Mufid, M.Si, 2005, *Komunikasi dan Regulasi Penyiaran*, Kencana Prenada Grup, Jakarta.

Yoseph R Dominict, 2001, *Broadcasting. Cale, The Internet and Beyond, An Introduction to The Modern Electroni Media*, McGrawhill Book& Co, Singapore

Penelitian

Merlyna Lim, 2011@ *Crossroads: Democratization & Corporatization Of Media In Indonesia*, Participatory Media Lab at Arizona State University & Ford Foundation,USA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

Peraturan Pemerintah Negara Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Swasta

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan usaha Tidak Sehat

Peraturan Menteri Komunikasi Dan Informatika Nomor 17 /Per/M.Kominfo/9/2005 Tentang Tata Cara Perizinan Dan Ketentuan Operasional Penggunaan Spektrum Frekuensi Radio

Skripsi

Hellianty Perbawa Mukti,2009, Penghentian Dugaan Kasus Kepemilikan Silang PT. MNC dalam Konteks Persaingan Usaha di Industri Televisi Teresterial, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Winarno, S.H, 2009, Perumusan Asas Keseimbangan Kepentingan Dalam Uu No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Serta Penerapan Hukumnya Dalam Putusan Hakim Atas Perkara Persaingan Usaha, Semarang, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

Internet

KDIP, 2008, Surat Gugatan Publik: Selamatkan Dunia Penyiaran Indonesia dari Ancaman Pemusatan Kepemilikan (Monopoli) dan Kerusakan Isi Siaran (Online), <http://web.jrkijatim.com/?p=349> (10 September 2011)

Tempo Interaktif, 2008, KPPU Pecah Dalam Kasus MNC (Online), <http://www.tempo.co.id/hg/ekbis/2008/04/10/brk,20080410-120879,id.html> (17 September 2011)

Arin Widiyanti, 2007, KPPU : Temasek terbukti monopoli, (Online) <http://www.detikinet.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/11/tgl/19/time/174703/idnews/854655/idkanal/399> (7 Januari 2011)

Morisson, 2008, Modul Programming (Online) , [http://www.mercubuana.ac.id/file/modul/MORRISON%2020PROGRAMMING%20II%20\(GENAP%200809\)/MODUL%202.pdf](http://www.mercubuana.ac.id/file/modul/MORRISON%2020PROGRAMMING%20II%20(GENAP%200809)/MODUL%202.pdf) (17 Oktober 2011)

Komite Penyiaran Indonesia, 2008, Perizinan (Online) http://www.kpi.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=2638&Itemid=11&lang=id (18 oktober 2011)

KKPU, 2012, KPPU tidak mengawasi Pelaksanaan UU Penyiaran (Online), <http://www.kppu.go.id/id/kppu-tidak-mengawasi-pelaksanaan-uu-penyiaran/> (25 januari 2011)

Prof.Dr.Jimly Assidique, Perihal Undang-Undang (online), <http://www.jimly.com> (10 desember 2011)

Prima Jayati, S.H,2011, Jenis-Jenis Metode dan Konstruksi Hukum (Online), <http://logikahukum.wordpress.com/tag/metode-interpretasi-secara-sistematis/> (10 Desember 2011)

Halllianty Perbawa, 2009, Penghentian Dugaan Monopoli Kepemilikan, www.lontar.ui.ac.id/file?file=digital/...Penghentian%20dugaan...pdf (11 November 2011)

Mahkamah Konstitusi, 2011, Risalah Sidang (Online)
<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=website.Persidangan.LihatRisalahSidang&id=1&aw=1&ak=11&kat=1> (22 januari 2012)

Majalah Tempo, 2006, Karut-Marut Izin Televisi dan Radio (Online)
<http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2006/03/13/OPI/mbm.20060313.OPI118435.id.html> (30 September 2011)

KKPU, 2012, KPPU tidak mengawasi Pelaksanaan UU Penyiaran (Online),
<http://www.kppu.go.id/id/kppu-tidak-mengawasi-pelaksanaan-uu-penyiaran/> (25 januari 2011)Judhariksawan, 2010 Hukum Penyiaran, Raja Grafindo Persada, Jakarta hal 10-20

Lisa Erwina,1994, Asas Hukum, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara
<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/1513/1/Pidana-Liza.pdf>
(10 desember 2011)

Kamus

A.S Hornby, 1995Oxford Advance Learners Dictionary, fifth Edition, Oxford University Press, London, 1995

Bryan Garner, 2009, Black's Law Dictionary 9th Edition, New York,Thomson Reuters

Lain-lain

Risalah Rapat Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi I DPR RI, 8 desember 2010 hal 10

Minister for Communications, information technology and the arts, under paragraph of the definition of broadcasting service in subsection 6(1) of the Broadcasting Services act 1992

Mahkamah Konstitusi,2004, PUTUSAN Perkara Nomor 005/PUU-I/2003

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pendapat Komisi Persaingan Usaha Nomor A11911 Tentang Pengambil alihan saham Perusahaan Pt Indosiar Karya Media Tbk oleh PT Elang Mahkota Teknologi Tbk , 2011

Mahkamah Konstitusi, 2011 Risalah Sidang Perkara Nomor 78/puu-ix/2011 (Online), Jakarta hal 6-11

